



Protection sociale et insertion professionnelle : une comparaison France - États-Unis

Julien Reysz

► To cite this version:

Julien Reysz. Protection sociale et insertion professionnelle : une comparaison France - États-Unis. Economies et finances. 2001. dumas-00492023

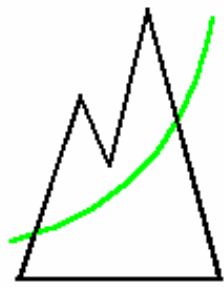
HAL Id: dumas-00492023

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00492023>

Submitted on 14 Jun 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



*UFR de Sciences Economiques
Université Pierre Mendès France (Grenoble II)*

DEA Politiques économiques et sociales

Mémoire de DEA

Protection sociale et insertion professionnelle : une comparaison France - Etats-Unis

Année universitaire 2000-2001

Mémoire réalisé sous la direction de Mme Chantal EUZEBY,
Professeur de Sciences Economiques à l'Université de Grenoble II

Julien REYSZ

Remerciements

Je tiens à remercier tout particulièrement ma directrice de mémoire, Mme Chantal Euzéby, professeur à la faculté de Sciences Economiques de Grenoble, pour m'avoir accepté au sein de son DEA et m'avoir ainsi permis de réaliser un « rêve » personnel que je nourris depuis fort longtemps. Je souhaite également lui exprimer toute ma reconnaissance pour l'aide et les précieux conseils qu'elle a su m'apporter dans mes démarches et mon travail de recherche, mais aussi et surtout pour sa disponibilité et son écoute tout au long de cette année universitaire.

J'aimerais également remercier l'ensemble des personnes de ma famille et de ma belle-famille, sans l'aide et le soutien desquelles je n'aurais jamais pu venir étudier à Grenoble, ainsi que ma petite amie qui a fait le choix et le sacrifice de me suivre jusqu'en Isère et qui a eu le courage et la patience de me supporter pendant cette année complète consacrée aux études : je lui dois beaucoup. A tous mes proches donc, je tiens à leur faire part de ma gratitude pour leur gentillesse et leur compréhension, de même qu'à tous mes amis restés loin des yeux (mais non loin du cœur) depuis près d'un an maintenant.

Je souhaite par ailleurs saluer et remercier ceux des enseignants de la faculté de Droit de Metz qui ont cru en moi et ont bien voulu m'apporter leur soutien dans mon projet d'intégrer un DEA d'économie. Merci aussi aux étudiants du DEA politiques économiques et sociales pour leur accueil et pour leur amabilité. Enfin, à toutes celles et tous ceux qui m'ont toujours aidé et soutenu mais dont j'aurais oublié de citer le nom ici, qu'ils ne m'en tiennent pas rigueur et qu'ils me prient de les excuser sincèrement.

Mille mercis à vous tous.

Avant-propos

Le présent mémoire a été entrepris dans l'optique d'un approfondissement de mes connaissances sur le thème des protections sociales américaine et française et de leur lien avec l'insertion professionnelle. Il a par ailleurs été l'occasion d'un éclaircissement de mes vues sur ce sujet, mais également d'une découverte de mes capacités intellectuelles et surtout de mes limites. Mon savoir n'étant pas forcément très étendu dans ce domaine, il est alors possible que l'enchaînement logique des idées et la valeur du raisonnement méthodologique soient parfois peu probants et donc à l'origine des éventuelles carences du plan adopté pour ce mémoire. Un probable manque de discernement de l'ensemble des enjeux et des problèmes sous-jacents au thème abordé et une objectivité du jugement faussée par certaines opinions personnelles ont pu, par ailleurs, être les causes principales de quelques omissions et erreurs. Que l'on m'en excuse. Le présent travail de recherche n'est donc pas exempt de reproches ; toutes les remarques et les critiques formulées à l'encontre de la thèse développée dans ce mémoire ne pourront de ce fait qu'être bénéfiques et aller dans le sens de son amélioration.

L'approche mise en lumière dans le texte qui suit n'a pas pour objectif de convaincre le lecteur de la nécessité de restructurer la protection sociale française, mais plutôt de l'inviter à réfléchir et lui faire prendre conscience d'un problème majeur qui va se poser à nos systèmes de protection sociale et d'indemnisation du chômage dans les années à venir : celui de leur inévitable réforme afin de s'adapter aux contraintes imposées par les évolutions actuelles et futures du marché du travail et de l'environnement économique international, ainsi que pour répondre aux exigences de l'intégration européenne (notamment le besoin d'harmoniser les politiques sociales et fiscales). Or, il est important d'observer que l'étude d'un sujet aussi vaste que celui traité ici ne peut valablement s'envisager en la rédaction d'un simple mémoire de DEA et mériterait, au contraire, que l'on s'y attarde plus longuement.

« Je ne sais qu'une seule chose, c'est que je ne sais rien »

(Socrate)

Remarques préliminaires

❑ Sur le contenu de ce mémoire :

Les idées et arguments développés dans ce mémoire sont le fruit d'un travail personnel de recherche et de réflexion. Les propos tenus dans cet ouvrage ne sauraient donc être imputés à une quelconque autre personne, l'entière responsabilité en incombant en effet à l'auteur de ce document. Si l'influence de certains auteurs (comme Sylvie Morel ou encore Michel Dollé, Jean-Claude Barbier, Chantal Euzéby,...) est notable et manifeste, celle-ci n'a pas été employée à des fins de plagiat des thèses défendues par ces derniers. Au contraire, les références bibliographiques utilisées dans le cadre de ce mémoire n'ont pour unique objet que d'éclairer et d'étayer certaines pensées et conceptions développées ci-dessous. Quant aux éventuelles fautes de retranscription de citations et d'erreurs de chiffres, celles-ci ne sont, en tout état de cause, pas intentionnelles, mais le résultat, soit d'un manque d'informations fiables, soit de données sources erronées.

❑ Précisions méthodologiques :

Les mots ou groupes de mots soulignés dans le texte renvoient au lexique, dans lequel ils sont définis. Les indications entre crochets font mention des encadrés, tableaux et graphiques correspondants établis en annexe. Les nombres portés en exposant de mots, phrases ou citations renvoient aux sources statistiques et références bibliographiques correspondantes, précisées en note de bas de page. Les dates entre parenthèses indiquent l'année à laquelle a été écrit l'ouvrage d'un auteur utilisé à un endroit précis du mémoire comme référence pour illustrer un propos ou une idée. Les citations empruntées à divers auteurs sont toujours restituées telles qu'elles et formulées entre guillemets et en italique. En cas de modification de la citation, l'utilisation des crochets sert à désigner les mots rajoutés à la phrase initiale et l'usage des parenthèses indiquent les termes qui, pour respecter l'idée du propos développé, ne doivent pas être pris en compte dans la lecture de la citation. Enfin, les mots ou groupes de mots en italique signifient que ces derniers ont une origine étrangère ou sont des expressions, abréviations, sigles, termes,... n'appartenant pas au langage français.

SOMMAIRE

1^{ère} Partie : Un changement de paradigme de la protection sociale

Chapitre I : D'une protection sociale à finalité essentiellement redistributive pendant les Trente Glorieuses...

Section 1 : Le système de protection sociale français repose sur un modèle généreux de type bismarkien

§ 1 : L'influence de la pensée keynésienne dans le système de protection sociale français

§ 2 : Une protection sociale développée visant à lutter contre les inégalités

Section 2 : Le modèle de protection sociale américain est surtout orienté vers l'assistance sociale

§ 1 : La prégnance des idées libérales dans l'aide sociale américaine

§ 2 : Une protection sociale minimaliste et peu généreuse

Chapitre II : ...à une protection sociale à double vocation redistributive et intégrative à partir des années 1990

Section 1 : Vers une radicalisation de l'assistance : un durcissement de l'aide sociale aux Etats-Unis

§ 1 : Une vive critique libérale de l'inadaptation des systèmes de protection sociale traditionnels

§ 2 : Les mutations des politiques d'assistance : de la relation assistancielle à la relation d'obligations réciproques

Section 2 : Un certain alignement vers le bas du modèle français de protection sociale

§ 1 : La crise de l'emploi a remis en cause le modèle français de protection sociale

§ 2 : L'influence de la morale sociale américaine sur l'instrumentalisation de la protection sociale française

2^{ème} Partie : Les politiques de réintégration dans l'emploi : workfare versus insertion

Chapitre I : Le workfare américain, une approche contraignante et peu efficace

Section 1 : Le workfare vise à remettre au travail les allocataires de l'aide sociale

§ 1 : De l'incitation à la reprise d'un emploi à l'obligation de travailler

§ 2 : Le cas-type du workfare américain : l'AFDC-TANF

Section 2 : Les limites des politiques de welfare

§ 1 : Les impasses du welfare américain

§ 2 : Les dangers suscités par le recours aux politiques de welfare

Chapitre II : L'insertion française, une formule plus intéressante

Section 1 : Les politiques mises en œuvre ont pour but de favoriser la réinsertion socio-professionnelle des « exclus »

§ 1 : Des politiques d'insertion qui se sont adaptées au nouveau contexte de l'emploi

§ 2 : Le cas-type de l'insertion à la française : le RMI

Section 2 : Vers un perfectionnement des politiques d'insertion : les compléments à mettre en place

§ 1 : La nécessité de rendre le travail davantage rémunérateur

§ 2 : Les mesures de soutien aux chômeurs et d'amélioration de leur employabilité

INTRODUCTION

Depuis un peu plus d'un siècle maintenant, les individus cherchent à se prémunir contre les événements et les accidents qui pourraient altérer leur condition d'existence ou, à tout le moins, les prévenir. Ce besoin de se protéger contre les aléas de la vie s'est traduit en France notamment par l'émergence de secours publics, lesquels n'ont pris leur essor et leur véritable sens qu'à partir des lois d'assistance au début des années 1900. Dès lors, l'assistance aux plus démunis a été vue comme un devoir de la collectivité envers ses citoyens. L'assistance sociale a ainsi constitué le premier moyen de lutte contre la pauvreté, cette charge en incombant à l'Etat. L'assurance, quant à elle, était très peu développée, voire inexistante, jusqu'en 1930.

Si, à partir du XIX^{ème} siècle certaines entreprises proposaient des assurances privées à leurs salariés, il faudra néanmoins attendre le début du XX^{ème} siècle pour voir apparaître les premières assurances sociales dans la plupart des pays développés. C'est le cas aux Etats-Unis, par exemple, où a été adoptée, en 1935, le SSA (*Social Security Act*), qui instituait un régime d'assurance sociale pour les travailleurs américains. En France, par contre, il faudra attendre dix ans de plus – 1945 précisément – pour voir se concrétiser la mise en place d'un régime unifié de sécurité sociale.

L'instauration du SSA – donc de la loi sur la sécurité sociale américaine – s'est alors traduite par la mise en place d'un système d'assurance chômage dans chaque Etat¹. Si des programmes d'indemnisation du chômage ont été mis en œuvre à partir du milieu des années 1930 aux Etats-Unis, ce n'est que beaucoup plus tard, en 1958, que vont voir le jour de telles mesures en France. C'est en effet à cette date qu'a été instauré l'Unedic (Union Nationale des Entreprises pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce), c'est-à-dire du régime d'assurance chômage, dont la particularité est d'être un régime conventionnel géré paritairement par les syndicats d'employeurs et les syndicats de salariés. Il est à noter, par ailleurs, qu'avant la mise en place de ce régime, il n'existait qu'un système public d'assistance comportant des allocations modiques et des conditions de ressources très strictes.

¹ Juillet 1936 (Wisconsin) ; janvier 1938 (Alabama, Arizona, Californie, Connecticut, District de Columbia, Louisiane, Maine, Maryland, Massachusetts, Minnesota, New Hampshire, New York, Californie du Nord, Oregon, Pennsylvanie, Rhode Island, Tennessee, Texas, Utah, Vermont, Virginie, Virginie de l'Ouest), avril 1938 (Indiana, Mississippi) juillet 1938 (Iowa, Michigan, Caroline du Sud), septembre 1938 (Idaho), décembre 1938 (Nouveau Mexique, Oklahoma), janvier 1939 (Alaska, Arkansas, Colorado, Delaware, Floride, Géorgie, Hawaï, Kansas, Kentucky, Missouri, Nebraska, Nevada, New Jersey, Dakota du Nord, Dakota du Sud, Washington, Wyoming), juillet 1939 (Illinois, Montana), janvier 1961 (Porto Rico) et janvier 1978 (Iles Vierges) (Source : D. Margolis et D. Fougère, « Moduler les cotisations employeurs à l'assurance chômage : les expériences de bonus-malus aux Etats-Unis », in *Revue française d'Economie*, n° 2/2000, vol. XV, octobre 2000, Paris, p.9, tableau 1).

La France a construit son modèle de protection sociale autour d'une conception bismarkienne, faisant de la solidarité professionnelle le fondement de son système. Les prestations sociales ont donc avant tout une origine professionnelle et sont ainsi liées aux revenus antérieurs. Le financement du régime est alors assuré par des cotisations proportionnelles au salaire donnant droit à des prestations elles aussi proportionnelles au salaire antérieur à la réalisation du risque. Les allocations versées constituent dès lors une garantie de revenus désignée sous le vocable de revenus de remplacement. Toutefois, l'originalité du modèle français est qu'une fois le droit aux prestations contributives (prestations d'assurance) épuisé, une prestation non contributive (allocation d'assistance), accordée sous conditions de ressources, est versée. Le système français de protection sociale est donc caractérisé par une prépondérance du régime d'assurance auquel s'ajoute une assistance réservée aux personnes ne pouvant, du fait de leur trop faibles revenus, contribuer au financement du régime d'assurance, ou venant en complément de l'assurance sociale.

Aux Etats-Unis, c'est la conception beveridgienne qui a prévalu dans la construction du modèle américain. Dès lors, la notion de solidarité nationale est à la base du système de protection sociale et se traduit notamment par l'octroi de prestations sociales qui ont pour objet de couvrir un champ très large (normalement, mais ce n'est pas le cas aux Etats-Unis, nous le verrons plus loin) et débouchent sur une garantie de ressources minimales, assuré à tous, quel que soit le statut social (salarié, inactif, chômeur). Cela implique que les prestations sont calculées pour couvrir les besoins fondamentaux de l'individu : elles sont forfaitaires, indépendantes du niveau de salaire et versées sous conditions de ressources. La solidarité nationale impose alors que les ressources de financement du régime proviennent de l'impôt, dont l'assise est plus large que celle des cotisations sociales. La spécificité des Etats-Unis est toutefois d'opérer une sélection des candidats à l'assistance, ce qui est contraire à la conception beveridgienne de la protection sociale.

De la distinction entre garantie de revenus et garantie de ressources découle la spécificité de chaque modèle de protection sociale. La différence entre la France et les Etats-Unis s'effectue alors au niveau des garanties offertes en matière d'allocations, puisque le système français de protection sociale repose sur la garantie de revenu, alors que le système américain est fondé sur la notion de garantie de ressources.

En effet, en France, la logique bismarkienne au fondement de notre système de protection sociale se concrétise par des revenus de remplacements élevés qui permettent une bonne couverture financière des assurés en cas de réalisation de l'un des risques sociaux (maladie, accident du travail, chômage, invalidité, naissance d'un enfant,...). Ainsi, les allocations versées au titre de l'assurance ont pour objectif de pallier les insuffisances de l'assurance privée et de l'aide publique et donc de garantir un revenu ou des ressources quand l'emploi est temporairement défaillant : il y a alors préservation du revenu professionnel au travers d'un revenu de remplacement. Dans le cas contraire, on parle alors de garantie de ressources.

C'est le cas des Etats-Unis, où l'influence de la pensée beveridgienne aboutit à considérer la protection sociale comme un droit de tout citoyen de bénéficier d'un minimum de subsistance. Or, les garanties de ressources sont affectées d'une condition de ressources car, comme l'indique Laborde (2000), celles-ci sont une « *couverture non contributive d'un minimum vital de base indépendant d'une activité professionnelle* »². Dès lors, les prestations perçues sont d'un faible montant et ne sont pas liées à l'exercice d'une activité rémunérée, mais attribuées à tout individu ne pouvant survivre par ses propres moyens.

Si, en France, c'est surtout le régime d'assurance qui prédomine, aux Etats-Unis, par contre, l'assistance est à la base du modèle de protection sociale – bien que l'assurance constitue la logique dominante du système, comme l'affirme Morel (2000). L'aide sociale (assistance) est donc prépondérante dans le cas américain, laquelle a pour but de fournir des allocations aux personnes les plus pauvres ne pouvant assumer par elles seules, du fait de revenus trop bas, les charges financières incombant à la satisfaction de leurs besoins primaires et donc au maintien de leur survie. En France, c'est la sécurité sociale principalement qui, par la fourniture de revenus de remplacement élevés, garants d'un niveau haut d'indemnisation des allocataires de prestations sociales, assure aux individus privés de revenu (temporairement ou définitivement) les moyens de leur existence matérielle.

La France a donc opté pour une protection sociale à base assurancielle fondée sur la reconnaissance d'un devoir de l'Etat de fournir des allocations sociales élevées. Dans ce sens, le système français s'inscrit dans une approche keynésienne de stimulation de la demande afin

² J.-P. Laborde, « Brèves observations sur la notion de garantie de ressources », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3-4, juillet-décembre 2000, La Documentation française, Paris, 2000, p. 71.

de maintenir une croissance économique soutenue et relancer l'emploi si besoin est. Au contraire, les Etats-Unis ont fait le choix, conformément à une vision libérale de la protection sociale, d'avoir un système de protection sociale minimal basé sur l'assistance dont le but premier « *est de soulager la pauvreté, à partir d'une redistribution verticale des revenus* »³.

La prédominance des idées libérales aux Etats-Unis est en effet à l'origine du choix politique d'une protection sociale très peu développée axée sur une logique de segmentation des populations bénéficiaires de prestations sociales. Ainsi, à côté d'une assurance généreuse mais réservée à un nombre réduit de personnes capables de participer au financement de ce régime existe l'aide sociale qui, pour sa part, regroupe l'ensemble des individus ne pouvant contribuer au financement du système et reçoivent, à ce titre, des allocations d'assistance très faibles. Dès lors, l'assurance sociale constitue le segment supérieur et l'assistance sociale le segment inférieur de la protection sociale américaine.

Si la partition entre une assurance sociale (réservée aux classes supérieures) et une aide sociale attribuée aux individus du bas de l'échelle sociale est fortement marquée dans le système de protection sociale américain, elle est par contre beaucoup plus ténue en France, où l'assistance (régime de solidarité) vient en complément de l'assurance. Cette dichotomie plus ou moins prononcée entre les deux régimes est le trait distinctif entre ces deux modèles opposés de protection sociale que sont le modèle français et le modèle américain.

Là où ils se rejoignent, c'est dans le fait que, malgré la divergence de structuration de leur système respectif de protection sociale, les modèles français et américains visent au même objectif : celui de lutter contre la pauvreté. En effet, alors que l'aide sociale a permis aux Etats-Unis, entre 1960 et 1978, de faire reculer le taux de pauvreté de 22 % à 11 %, l'assurance sociale française, pour sa part, a réussi à garantir un haut niveau de protection sociale, les prestations sociales reçues par les ménages augmentant en effet en moyenne de 7 % par an sur la période 1959-1974⁴ (soit un doublement tous les sept ans).

Pendant les Trente Glorieuses, les modèles français et américain de protection sociale reposaient alors sur une logique redistributive, dont le but premier était de garantir, par le jeu des transferts, un minimum de revenus (ou de ressources) aux plus démunis et ainsi d'agir sur

³ S. Morel, « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », Le Lien social, PUF, Paris, 2000, p. 27.

⁴ Source : les Comptes de la Nation ; chiffres tirés de l'ouvrage de J.-C. Ray et alii, « Analyse économique des politiques sociales », coll. Economie, PUF, Paris, 1988, p. 52.

la pauvreté. La protection sociale n'avait donc, à cette époque, qu'une fonction de redistribution qui se limitait à couvrir la majeure partie de la population contre les risques sociaux. Les Etats-Unis ont cherché à atteindre cet objectif grâce à l'assistance et donc aux mesures d'aide sociale ; la France, par l'assurance sociale et le jeu des droits dérivés qui permettait aux enfants et au conjoint du travailleur de bénéficier de la même couverture sociale que ce dernier.

Les deux modèles de protection sociale français et américains n'ont, jusque dans les années 1970-1980, pas connu de crise majeure. Adaptés aux besoins sociaux de l'époque, ils ont su répondre aux attentes formulées en matière de protection sociale. Elaborés dans une période de croissance économique soutenue (3,6 % de croissance moyenne du PIB américain entre 1950 et 1973 et 5 % de croissance moyenne du PIB français sur la même période) qui permettait de concilier à la fois exigences du marché du travail et progression des dépenses de protection sociale, ils n'ont pas eu à affronter le problème du chômage et de son corollaire, à savoir une augmentation assez vive des dépenses de protection sociale contrastant avec une réduction importante des recettes.

Or, après une période de croissance économique sans précédent pendant près de 25-30 ans, les pays développés ont connu un revers de médaille qui s'est soldé, dans le domaine économique, par une récession – ou plutôt une stagflation. Dès lors, on peut affirmer qu'on a assisté, à cette époque, à la transition d'une situation conjoncturelle favorable à une crise structurelle assez prononcée : on est passé de ce que l'on a appelé les « Trente Glorieuses » (1945-1975) à ce que l'on pourrait nommer les « Trente Piteuses » (1975-2005).

Ainsi, à partir du début des années 1970, les modèles français et américain ont été remis en cause du fait notamment des crises économiques survenues successivement en 1973 et en 1979 et de la dégradation de la situation de l'emploi. Dès lors, la protection sociale n'a plus été vue seulement comme un moyen d'assurer la réduction de la pauvreté grâce à la redistribution des revenus, mais davantage comme un coût à la charge de la collectivité. L'échec des systèmes de protection sociale mis en place au début-milieu du XX^{ème} siècle aux Etats-Unis et en France se traduit, à partir de cette date, par un mouvement de remise en cause des modèles américain et français de protection sociale. Mais si ces modèles connaissent des problèmes d'adaptation, il est à noter toutefois que les raisons en sont

sensiblement différentes. Si, bien évidemment, il y a pour origine commune la crise des années 1970, les manifestations de cette crise sur la protection sociale ne sont pas identiques dans ces deux pays.

Aux Etats-Unis, c'est principalement l'apparition du déficit commercial en 1971 et son aggravation à partir de 1976 qui viennent remettre en cause le système américain de protection sociale. Le déficit de la balance des paiements entraîne une dépréciation du dollar (5,50 F en 1971 et seulement 3,95 F en 1979) qui se répercute sur l'activité économique, laquelle connaît une récession dès 1974-1975. Les politiques « keynésiennes » mises en place à partir des années 1960 deviennent inopérantes et sont source de stagflation, alors que dans le même temps la pression fiscale s'accroît sur les classes moyennes. Le pouvoir d'achat qui avait augmenté de 30 % sur la période 1960-1970 stagne depuis. Le keynésianisme essuie ainsi un échec cuisant et subit le feu des critiques libérales dénonçant la hausse de dépenses publiques pour relancer la demande, la hausse de la pression fiscale pour freiner l'inflation, et enfin et surtout le rôle et le pouvoir accru de l'Etat qui décourage le travail, l'épargne et l'investissement.

Il y a alors une dénonciation de la « perversité » du *Welfare State* et un rejet d'un « Etat-léviathan » (bureaucratie, réglementation, fiscalité) inefficace et coûteux, accusé de favoriser les mentalités d'assistés. A partir de la fin des années 1970 s'opère alors la contre-révolution keynésienne menée par les monétaristes (Ecole de Chicago, avec pour chef de file Milton Friedman), promouvant la lutte contre la « grande-inflation », et par les théoriciens de l'offre (avec, entre autres, Arthur Laffer) qui prônent pour leur part la baisse des impôts. De nouvelles approches libérales viennent ainsi alimenter la polémique autour de la nécessité ou non d'un haut niveau de protection sociale. Le retour en force des idées libérales va très vite servir de base de réflexion des programmes élaborés au sein du parti Républicain. Dès lors, à partir de la fin des années 1970, on assiste à une rupture avec les idées progressistes émises notamment par Kennedy. A ce titre, l'arrivée au pouvoir de Reagan en 1980 et des idées véhiculées dans son programme politique sont un bon exemple de cette volonté de rigueur budgétaire, signe d'un nouvel élan du conservatisme économique.

En France, c'est surtout la dégradation de la situation de l'emploi qui est à l'origine de la remise en cause de notre système de protection sociale. En effet, à partir de 1973-1974, le

chômage, peu élevé avant cette date (de l'ordre de 2 % en moyenne de 1955 à 1970), s'envole pour atteindre 4 % dès 1975 et 8 % en 1982 (et cette tendance ira en se poursuivant par la suite, puisque le taux de chômage français atteindra un niveau record de 12,4 % en 1993). Dès lors, les dépenses d'indemnisation du chômage s'emballent et, sous l'effet conjugué de la récession économique engendrée par la crise de 1973 (- 1 % de croissance du PIB entre 1974 et 1975) et d'un chômage massif, les recettes n'augmentent plus beaucoup. On assiste alors à une évolution dissymétrique entre les dépenses, qui croissent fortement, et les recettes, qui ne progressent que faiblement.

La forte progression de l'inflation dans la phase 1974-1981 a nourri l'explosion des dépenses sociales. En effet, la part de la dépense de protection sociale qui, en 1960, représentait 15,9 % du PIB français, s'établit à 20,2 % en 1968, 20,8 % en 1973 et 26,5 % en 1979 (soit une progression de près d'un point en moyenne par an dans les années 1970). La montée fulgurante du chômage et le freinage de la croissance réelle engendrent des problèmes graves au niveau du financement du système. En 1974, c'est l'apparition d'un déficit annuel du régime général (3 milliards de francs) mais il subsiste encore des excédents cumulés. En 1978, le déficit annuel s'élève à 10,8 milliards, pour la première fois les soldes cumulés sont négatifs (5,5 milliards). Les dépenses de protection sociale doivent alors à la fois faire face aux problèmes démographiques nouveaux (famille, vieillesse), encadrer la montée du chômage et les situations de détresse surgies dans la crise, tout en étant confrontées aux limitations des ressources.

La crise économique engendre donc paradoxalement un accroissement spectaculaire (surtout de 1974 à 1979) des dépenses sociales françaises, lesquelles doivent réparer les coûts sociaux croissants de la crise. Ainsi, ce sont surtout les dépenses d'encadrement du chômage qui connaissent la hausse la plus spectaculaire : à peine 2 % de la dépense sociale en 1975, 10 % en 1985. Les institutions de couverture du risque-chômage voient donc leurs dépenses considérablement augmenter, notamment avec la création en 1972 de la garantie de ressources-licenciement et en 1974 avec l'accord sur le licenciement économique qui permet aux salariés licenciés de continuer à percevoir 90 % de leur salaire antérieur lors de leur passage au chômage. De même, en 1977 avec la garantie de ressources-démission, les systèmes de pré-retraite, qui permettent, face à la montée massive du chômage, d'organiser l'éviction du marché du travail des travailleurs vieillissants, explosent.

Des dépenses sociales nouvelles s'imposent donc pour faire face à la montée de l'exclusion, de l'isolement, de la pauvreté, du chômage de longue durée,... : il y a alors une augmentation des prestations sous conditions de ressources, ainsi qu'un accroissement du minimum-vieillesse ou des prestations vieillesse pour les plus modestes à partir de 1978. Ainsi montent des dépenses d'assistance ayant pour objet de réparer les coûts sociaux issus de la crise. La deuxième phase de la crise (1974-1980), qui généralise la protection sociale à l'ensemble de la population (loi du 24 décembre 1974), est en effet caractérisée par une augmentation considérable des prestations versées notamment aux plus démunis (prestations familiales sous conditions de ressources, minimum vieillesse).

Si certaines pressions se font jour pour limiter la croissance de la dépense sociale dès 1959-1960 et 1963, celles-ci s'accroissent avec les ordonnances de 1967. La période 1967-1973 se traduit en effet par une montée de la tendance au déséquilibre financier de la protection sociale, laquelle devient criante avec l'aggravation de la crise économique (1974-1980). Elle conduit alors à des tentatives brutales de réadaptation de la protection sociale. Mais les plans de réaménagement conduiront en fait, en sacrifiant l'équilibre social, à aggraver la crise de régulation du système économique.

Il y a une crise structurelle du financement de la protection sociale car la crise économique engendre tout à la fois une croissance des dépenses sociales (montée des coûts sociaux à réparer, mais aussi exigence de couverture de nouveaux besoins mûris pendant la crise elle-même), et en même temps une contraction des recettes (l'explosion du chômage limite la base même du financement, car 100 000 chômeurs représentent un manque à gagner de 6 milliards de francs pour le système de protection sociale). La charge financière de plus en plus pesante que représente le système n'est plus supportable par le régime conventionnel. L'assurance chômage souffre donc de la crise de l'emploi : le nombre de chômeurs indemnisés est en effet bien supérieur à celui pour lequel elle était conçue au départ, ce qui rend nécessaire l'intervention de l'Etat, d'autant plus que les accords entre partenaires sociaux est parfois difficile à obtenir.

L'Etat se trouve alors contraint de combler les trous qui résultent de la tendance au déséquilibre financier de la protection sociale liée à la crise et aux mesures d'encadrement des coûts sociaux qu'elle implique. Ainsi, en 1968, la part du financement étatique passe de 15 % à 19 %. En 1974-1975, elle s'élève à 18 %, puis passe à 20 % en 1978. En 1984 intervient la

réforme de l'indemnisation du chômage qui transfère sur l'Etat le financement d'un chômeur sur trois – tous ceux qui n'ont pu cotiser suffisamment. Or, le financement public, comme l'ensemble du système de financement de l'économie, traverse une crise d'efficacité. Il participe en fait à l'aggravation de l'inflation, renforce l'excès d'accumulation du capital sans parvenir à relancer les débouchés intérieurs, décourage l'incitation à investir et la rentabilité du capital dans la production, enfin il ne débouche pas sur une augmentation de la production réelle et des emplois. Malgré des efforts d'adaptation, se maintient et se développe donc une crise profonde de l'inefficacité du financement de la protection sociale, en particulier du financement public.

Or, la crise de la protection sociale survenue au cours des années 1970 s'est aggravée pendant les années 1980. Pour faire face à la crise, les Etats-Unis et la France ont donc dû adapter leur système de protection sociale. Dès lors, à partir des années 1980, l'assistance vient se substituer progressivement à l'assurance. C'est d'ailleurs ce que fait remarquer Morel (2000), en affirmant que « *dans le domaine de la sécurité sociale, nous assistons, depuis le début des années quatre-vingt, et ce dans plusieurs pays, à une nette dégradation des protections assuranciellles et à leur remplacement par des mécanismes d'assistance* »⁵. Aux Etats-Unis, où l'assistance est déjà la logique prééminente du système, la redéfinition de la vocation originelle de la protection sociale aboutit à un renforcement des critères d'attribution des allocations d'aide sociale, laquelle devient dès lors plus difficile d'accès et accorde des droits diminués. En France, par contre, l'adaptation du système se traduit par une mutation de la protection sociale qui conduit à substituer progressivement le régime de solidarité à celui d'assurance, lequel a tiré vers le bas le système français de protection sociale.

Aux Etats-Unis comme en France, le coût de la protection sociale représente de fait, depuis cette date, un poids financier de plus en plus important. Pour remédier à ce problème, les Etats-Unis ont alors accentué les contraintes pesant sur les allocataires de l'aide sociale tout en mettant en place des mesures de maîtrise du budget consacré aux politiques d'assistance. La France s'est davantage dirigée vers le traitement « social » du chômage avec des dispositifs variés concernant les jeunes ou les travailleurs vieillissants qui conduisent à un financement public des stages ou emplois précaires.

⁵ S. Morel, « De l'assurance chômage à l'assistance chômage : la dégradation des statuts », in *Revue de l'IRES*, n° 30, 1999/2, Noisy-le-Grand, 1998, p. 121.

Les Etats-Unis ont donc opté pour une politique libérale de rigueur budgétaire. En effet, la prégnance des thèses monétaristes inscrites dans le programme de politique économique du président Reagan a conduit ce dernier à adopter des mesures de plus en plus restrictives dans le domaine de la protection sociale. Au cours des années 1980, le système américain devient ainsi plus contraignant : il y a alors un durcissement de l'aide sociale qui, dans l'optique d'une réduction des coûts de la protection sociale, se traduit par des conditions d'accès aux prestations d'assistance beaucoup plus difficiles. C'est d'ailleurs à partir de cette période que sont mis en place des programmes de réinsertion dans l'emploi pour les bénéficiaires de l'aide sociale.

En France, la montée en puissance de la précarité et de l'exclusion a induit une nécessaire réforme de la protection sociale. C'est la raison pour laquelle se sont développés, à partir de la fin des années 1970, des minima sociaux qui viennent garantir un minimum vital aux personnes exclues du marché du travail et donc évincées du dispositif d'assurance. Or, ces minima ne sont plus versés en complément des indemnités perçues au titre de l'assurance chômage, mais viennent s'y substituer. C'est le cas, par exemple, de l'ASS (allocation de solidarité spécifique) et de l'AI (allocation d'insertion) mises en place en 1984, enfin du RMI (revenu minimum d'insertion) instauré en 1988. Le RMI a alors joué le rôle de troisième étage d'indemnisation du chômage, fonction qui ne lui avait pourtant pas été originellement attribuée par la loi de 1988 qui voyait dans le RMI uniquement un dispositif d'aide sociale permettant aux plus démunis de bénéficier d'une garantie de ressources minimales.

Les quinze dernières années ont donc été marquées par une politique rigoureuse de maîtrise des prestations sociales. Il y a en effet un net ralentissement dans la progression des dépenses sociales en Europe ; par exemple, *« entre 1990 et 1996 les dépenses liées aux indemnités chômage ont augmenté d'un peu moins de 4 % par an et compte tenu de la hausse du chômage, l'indemnité par personne a diminué de près de 2 % en particulier en Espagne, en Grèce, en France, en Belgique, en Allemagne et en Suède »*⁶. Depuis les années 1980, deux mesures principalement ont été utilisées en France en vue de maîtriser les dépenses sociales : d'une part, *« les barèmes de prestations [qui] ont été, pour l'essentiel, revalorisés uniquement*

⁶ A. Clément et D. Goujon, « Vers une convergence des politiques sociales en Europe – l'exemple des minima sociaux », XXIèmes Journées de l'AES, 13 et 14 septembre 2000, p. 11.

*sur la base de l'évolution des prix, sans prendre en compte la croissance de la richesse nationale »*⁷, ce qui implique que ces dernières ne pèsent, depuis cette époque, guère plus beaucoup sur la progression des dépenses sociales ; de l'autre, « *les conditions d'attribution des prestations [qui] sont devenues plus restrictives* »⁸, ce qui signifie donc que de moins en moins de salariés ont désormais accès à un droit commun de la protection sociale.

Jusque dans les années 1980, l'assistance avait donc pour objectif d'intégrer au salariat et était alors utilisée en complément de l'assurance pour les personnes qui avaient de faibles ressources. Il n'y avait donc pas d'opposition de principe entre l'intervention de l'assistance et celle de l'assurance, mais une certaine complémentarité entre ces deux techniques, d'où souvent un cumul possible des prestations offertes par les deux régimes. Néanmoins, depuis le début des années 1980, deux changements majeurs ont affecté l'assistance : d'une part, le fait que celle-ci intervient de plus en plus de façon exclusive sans rapport avec l'assurance (ce qui se traduit par une séparation des régimes, notamment au niveau de l'indemnisation du chômage depuis 1984) ; de l'autre, la mise en place du RMI, lequel introduit une rupture fondamentale dans la logique d'assistance, car il constitue un dispositif public massif d'intervention en direction des chômeurs dont les critères ne se réfèrent plus à la recherche d'emploi (Daniel et Tuchsirer, 1999).

Le modèle d'emploi français, fondé sur la norme du plein-emploi, a donc été considérablement ébranlé à partir de la fin des années 1970. Dès lors, l'emploi à temps complet et en CDI a laissé peu à peu la place à des emplois atypiques (CDD, temps partiel, intérim,...). En effet, « *depuis la fin des années soixante-dix, le travail à temps partiel augmente en France de façon continue. Entre 1975 et 1997, la part des actifs travaillant à temps partiel passe de 8,1 % à plus de 16,5 % (11,0 % en 1985)* »⁹. Ainsi, même « *si l'emploi à durée indéterminée et à plein temps (...) demeure encore aujourd'hui la principale forme d'emploi salarié en France, les recrutements de main d'œuvre s'opèrent en revanche majoritairement à travers les formes d'emploi temporaires et/ou à temps réduit (huit*

⁷ P. Concialdi, « Pour une économie politique de la protection sociale », in *Revue de l'IRES*, n° 30, 1999/2, Noisy-le-Grand, 1998, p. 179.

⁸ P. Concialdi, *ibid.*

⁹ M. Béraud, « Des formes particulières d'emploi aux formes particulières de chômage », in *Economie et Sociétés*, série « Economie du travail », ISMEA, n° 4/2000, Aubenas, p. 77.

embauches sur dix selon l'enquête Emploi), ce qui est encore plus vrai pour les activités exercées par les demandeurs d'emploi »¹⁰.

Or, en France comme aux Etats-Unis, les mesures mises en place n'ont pas suffi à assainir les comptes de la protection sociale, alors que, dans le même temps, la pauvreté et la précarité n'ont cessé de progresser.

En France, les réformes prises par les pouvoirs publics dans le domaine de l'assurance chômage (1979, 1984 et 1992 principalement) n'ont pas réussi à lutter efficacement contre le chômage et l'exclusion mais ont abouti, au contraire, à une dégradation des conditions d'indemnisation des bénéficiaires de prestations sociales. Il y a alors une restriction des montants et de la durée des allocations versées au titre de l'assurance chômage. L'indemnisation mensuelle brute moyenne par tête du chômage est en effet passée, entre 1990 et 1996, de 4 129 F à 4 234 F (soit + 2,54 %) pour les bénéficiaires du régime d'assurance et de 2 095 F à 2 301 F (soit + 9, 83 %) pour le régime d'assistance. Pour l'ensemble des deux régimes, l'augmentation est de 5,23 %, le montant de l'indemnisation étant ainsi passé de 3 612 F à 3 801 F sur la période 1990-1996¹¹. Globalement, l'évolution du régime d'assistance a donc été plus favorable que celle du régime d'assurance, ce qui traduit bien la dégradation des conditions d'indemnisation des chômeurs intégrés dans le dispositif d'assurance.

De même, aux Etats-Unis, les mesures de rigueur budgétaire se sont soldées par une recrudescence de la pauvreté. La réforme de l'AFDC en 1981 s'est en effet traduite par la suppression d'allocations d'assistance pour près de 450 000 familles. D'autant plus que le montant maximal des allocations d'aide sociale (*AFDC + Food stamps*) atteignait à peine 73 % du seuil de pauvreté en 1986. De plus, le nombre de travailleurs à temps plein ayant un salaire qui ne permet pas d'échapper à la pauvreté a augmenté de 30 % entre 1979 et 1985. Enfin, 50 % des chômeurs seulement touchaient des indemnités de chômage en 1980, cette proportion diminuant encore par la suite, pour atteindre 34 % en 1984 et 27 % en 1985 (en 1986, on comptait 65 % de chômeurs américains non indemnisés).

¹⁰ M. Béraud, « Des formes particulières d'emploi aux formes particulières de chômage », in *Economie et Sociétés*, série « Economie du travail », ISMEA, n° 4/2000, Aubenas, p. 76.

¹¹ Source : L. Hoang-Ngoc, « Les politiques de l'emploi », coll. Points Economie (inédits Economie), éd. Seuil, octobre 2000, Paris, p. 77, tableau 10.

La théorie libérale va critiquer cette inadaptation des systèmes de protection sociale et affirmer que l’octroi d’allocations sociales est défavorable à l’emploi, car l’offre n’est dès lors pas suffisamment incitée à reprendre une activité rémunérée. Les libéraux affirment en effet qu’un niveau de protection sociale trop élevé est de nature, selon eux, à décourager au travail. Dans cette optique, l’accompagnement du chômage vers l’emploi apparaît a priori bien difficile à mettre en œuvre. En effet, la transition d’un état de non-emploi à celui de l’emploi est généralement facilitée quand l’emploi rapporte proportionnellement plus que le non-emploi. Dans le cas contraire, un mécanisme inverse semble être à l’œuvre. Ainsi, le passage d’une situation de chômage à celle de l’exercice d’une activité rémunérée apparaît être, d’après la pensée libérale, fortement influencé par le niveau de protection sociale : plus celui-ci est haut (donc plus le système est généreux) et plus la durée de chômage est longue. L’offre n’est donc pas incitée à reprendre un travail quand les conditions de versement d’allocations chômage et d’aide sociale sont trop favorables (montants élevés et sur longue période).

L’inefficacité de la protection sociale constitue le cheval de bataille de la pensée libérale qui considère que les systèmes traditionnels de protection contre les risques sociaux ne sont plus adaptés au contexte économique actuel ni à l’évolution contemporaine du marché du travail et qu’il convient donc de les réformer afin de permettre une meilleure adéquation entre la protection sociale et l’emploi. Il s’agit donc, d’après les libéraux, d’ajuster le niveau de protection sociale à celui de l’emploi et ainsi de renforcer le lien entre les deux.

Dès lors, la protection sociale ne peut plus, selon la théorie libérale, se contenter de distribuer passivement des revenus de remplacement ou des garanties de ressources sans aucune contribution de la part de l’allocataire. En effet, distribuer de l’argent – sous forme de prestations – ne conduit pas à stimuler l’offre de travail et, dans ce contexte, les dépenses passives, puisqu’elles semblent ne pas contribuer à accéder ou à retrouver un emploi, sont jugées inefficaces, voire inutiles. L’idée avancée est alors d’utiliser l’argent de l’indemnisation du chômage ou encore les sommes consacrées à l’aide sociale à des fins de financement de mesures de retour à l’emploi. L’activation des dépenses de protection sociale apparaît alors comme le meilleur moyen de réintégrer dans l’emploi les allocataires sans alourdir les dépenses de protection sociale.

La fin des années 1980 marque ainsi une profonde rupture dans la conception traditionnelle portée sur la protection sociale. En effet, originellement tournée vers la redistribution des revenus, elle est jugée inefficace et source d'inadaptation aux besoins actuels. Sa vocation première est alors minorée afin de permettre l'émergence d'une nouvelle fonction, celle de la réinsertion dans l'emploi.

La fonction redistributive jouée par la protection sociale aussi bien en France qu'aux Etats-Unis est donc mise à mal par la crise des années 1970 qui s'est perpétuée au cours des années 1980. Dès lors, les systèmes ont dû muter pour s'adapter aux nouvelles contraintes imposées par un environnement économique déréglementé et par un marché du travail de plus en plus flexible. On assiste alors, à partir du début des années 1990 surtout (même si cette tendance est déjà bien amorcée dès la fin des années 1980 aux Etats-Unis) à une instrumentalisation de la protection sociale. Celle-ci n'est ainsi plus perçue uniquement comme un moyen de garantir un revenu minimum, mais désormais comme un outil de réintégration dans l'emploi.

L'idée est alors de renforcer le lien entre l'emploi et la protection sociale. Il s'agit donc d'établir un « pont » entre la protection sociale et l'insertion professionnelle. Dans cette optique, plusieurs mesures de réinsertion dans l'emploi des allocataires de l'assistance (et de l'assurance en France) sont proposées. Ainsi, les Etats-Unis ont mis en place des programmes de workfare ; la France, quant à elle, a fait le choix de politiques d'insertion.

Si l'assistance occupe toujours une place centrale au cœur du système américain de protection sociale et vise principalement à permettre, par la redistribution verticale, le transferts de revenus des riches vers les pauvres, elle s'est transformée au cours des années 1990 pour adopter une vision davantage intégrative. Dès lors, l'aide sociale a été considérée comme une aide conditionnée au respect d'une obligation de travail en contrepartie du versement d'allocations d'assistance. Dans une logique de remise au travail des allocataires de l'aide sociale ont donc été mises en place, aux Etats-Unis, des mesures d'activation des dépenses de protection sociale, lesquelles se sont concrétisées par ce que l'on appelle, outre-Atlantique, le workfare.

Apparu pour la première fois en 1969 dans un discours de Nixon, le workfare n'a véritablement été mis en œuvre qu'à partir de la fin des années 1980. L'idéologie du workfare est d'assurer un minimum de ressources en échange d'une contrepartie au travail et, dans cette

optique, les politiques d'activation ont pour objectif de remettre au travail les allocataires de l'aide sociale. Une première étape est franchie avec l'instauration du FSA (*Family Support Act*) et du programme JOBS (*Jobs Opportunities and Basic Skills*) en 1988, mais surtout en 1996 avec la réforme du welfare (aide sociale) qui aboutit à la mise en œuvre du PRWORA (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*) lequel institue le TANF (*Temporary Assistance for Needy Families*) en lieu et place de l'AFDC (*Aid to Families with Dependant Children*).

Le workfare a par ailleurs cinq objectifs principaux (Gueron, 1997) : tout d'abord, renforcer l'incitation au travail et rendre l'assistance conforme aux valeurs ambiantes ; ensuite, améliorer l'employabilité des allocataires de l'aide sociale ; de plus, fournir des avantages à la collectivité ; mais également, réduire le nombre d'allocataires ; et enfin assurer une avantage psychologique et un soutien de la population. Si tels étaient les objectifs initialement visés par le workfare, force est de constater que ces derniers n'ont pas tous été poursuivis avec la même intensité. En effet, à partir du milieu des années 1990 avec la réforme du welfare, seules la réduction du nombre d'allocataires et l'incitation à la reprise d'un emploi des allocataires de l'aide sociale semblent constituer les buts à atteindre. Dès lors, le workfare devient plus contraignant. En effet, fondée sur le principe de mérite, l'aide n'est désormais octroyée qu'aux allocataires qui satisfont aux conditions imposées pour bénéficier d'une prestation d'assistance, les aides sociales attribuées sans contrepartie étant en effet considérées, comme l'affirme Murray (1996), comme génératrices d'une pauvreté encore plus grande, puisqu'elles constituent un revenu versé sans aucune obligation en échange.

Les Etats-Unis sont donc de fervents adeptes de la remise au travail, celle-ci se caractérisant surtout par des mesures qui cherchent à insérer les bénéficiaires de l'assistance sur le marché du travail. Autrement dit, l'accent est surtout mis sur la nécessité d'inciter les individus à entrer sur le marché du travail : l'insertion se focalise alors sur une intégration professionnelle et il n'y a pas, dès lors, de véritable préoccupation d'insertion sociale – en tous cas au sens où on l'entend en France. Autrement dit, ce qui importe au Etats-Unis, c'est de permettre aux individus, même les plus pauvres, d'accéder à l'emploi. Or, cette volonté d'intégration sur le marché de l'emploi n'est pas pure charité ou compassion pour les plus

démunis et il n'y a pas, dans ce choix politique, de véritable préoccupation d'ordre social – peut-être tout au plus philosophique voire moral.

Le workfare a alors une double visée : d'un côté, en fournissant une allocation d'assistance permettant aux plus défavorisés de percevoir un minimum vital le temps de retrouver un emploi, il est censé inciter au travail ; de l'autre, en imposant une contrepartie, il oblige au travail. Il y a là un paradoxe, car l'incitation – qui, par définition, est censée stimuler ou encourager et non obliger – devient en quelque sorte une contrainte et on assiste dès lors à une substitution de l'obligation à l'incitation.

On ne cherche pas ainsi à lutter contre la montée des inégalités ni contre la précarité : on tente en fait de faire croire qu'on agit dans le sens de la lutte contre la pauvreté, la misère et la détresse, alors qu'il s'agit en fait d'« obliger au travail » afin d'assainir les comptes de la sécurité sociale. Les dépenses passives sont ainsi mises à contribution directe de l'emploi et servent à financer les mesures de remise au travail. Si l'assistance était au départ perçue comme un droit, celle-ci est, depuis les années 1990, devenue un droit conditionné au respect d'une obligation. Le principe de non contribution est donc mis à mal puisque les allocataires doivent désormais travailler pour continuer à percevoir l'aide. En fait, aux droits acquis par ces derniers s'ajoutent désormais des obligations accrues de retour à l'emploi et, dans ce contexte, l'incitation au travail devient une contrainte imposée par la collectivité.

Quant à l'insertion, si le terme est apparu en 1972 en France dans un traité de politique sociale avec l'allocation d'insertion pour faciliter la mobilité des jeunes travailleurs, les politiques d'insertion ne se structurent qu'au début des années 1980. Par exemple, pour les jeunes qui recherchent un premier emploi et qui ne sont pas sur le marché du travail, l'assurance chômage est mobilisée dans les dispositifs SIVP (Stages d'Insertion à la Vie Professionnelle : loi du 3 janvier 1985), les contrats de qualification (loi du 24 février 1984), ou encore les contrats d'adaptation (loi du 24 février 1984). Les TUC (Travaux d'Utilité Collective : décret du 6 octobre 1984), quant à eux, sont financés par des fonds publics. Avec les PIL (programmes d'insertion locale), les TUC sont élargis aux chômeurs de longue durée et il y a alors un glissement des personnes qui relèvent de l'assurance vers un financement assistanciel (avec pour critère arbitraire, le temps passé au chômage). Enfin les CRA (contrats de réinsertion en alternance) et les SRA (stages de réinsertion en alternance) sont financés par des fonds gérés par les partenaires sociaux.

Il y a donc une prééminence de l'autorité publique dans la mise en œuvre des dispositifs d'insertion, puisque l'Etat conserve l'initiative des TUC, PIL (milieu des années 1980), puis des CIE (1995), enfin des emplois-jeunes (1997). L'une des particularités de l'insertion est que les charges sociales sont prises en charge par l'Etat (en tout ou partie). Les statuts d'insertion vers l'emploi tentent alors de réaménager le rapport entre l'emploi, la formation et l'assistance afin « *d'atteindre l'intégration dans l'emploi salarié de droit commun au travers d'une mise en activité similaire au travail, financée par des aides publiques et comportant une dimension de socialisation et de formation* »¹².

D'après Lafore (2000), l'insertion est une tentative de reconstruction du rapport entre travail, protection et garantie de ressources et, dès lors, « *l'insertion sociale ne peut se concevoir peu ou prou que dans son rapport avec l'insertion professionnelle* »¹³. Elle repose sur un dispositif qui cherche à utiliser à la fois le dispositif d'assurance et celui d'assistance. La politique de l'emploi a alors pour fonction nouvelle de tenter de réarticuler protection sociale et dispositifs incitatifs d'accès à l'emploi (c'est le cas, par exemple, du RMI). Toutefois, les politiques d'insertion professionnelle n'opèrent pas de distinction entre les chômeurs (ceux qui ont cotisé) et les demandeurs d'emploi (les bénéficiaires d'aides publiques) : elles ont une vision englobante et une logique universaliste. Contrairement au workfare, dans l'insertion française, la catégorisation des bénéficiaires n'est donc pas établie sur une distinction entre « employables » et « non employables ».

Ainsi, l'insertion sur le marché du travail n'est pas en France, contrairement aux Etats-Unis, un impératif à réaliser coûte que coûte. Il y a, dans la conception française de la remise au travail, une dimension morale qui insiste sur le fait que la fin ne justifie pas toujours et tous les moyens. Dès lors, l'accès et le retour à l'emploi ne constituent pas des objectifs si importants qu'ils permettent de légitimer des actions publiques et des attitudes politiques irresponsables, contraires à l'éthique et à l'esprit d'une économie administrée selon des principes démocratiques, respectueuse des individus. Dans la démarche française, même si l'emploi reste une priorité, cette finalité ne justifie pas les excès, les « débordements » de l'Etat et cette priorité ne peut être atteinte que par des instruments de politique publique

¹² R. Lafore, « Les enjeux de l'insertion », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3-4, juillet-décembre 2000, La Documentation française, Paris, 2000, p. 100.

¹³ R. Lafore, *ibid.*, p. 93.

faisant expressément référence aux notions de justice sociale et de solidarité, propres à l'idée française de l'insertion.

Néanmoins, depuis le début des années 1990, la France semble s'engager dans la voie américaine : il y a en effet une vive critique des politiques sociales qui se traduit par un intérêt nouveau porté aux politiques de *workfare*, notamment du fait de leur moindre coût et de leur incitation au travail. Dès lors, le revenu minimum garanti est considérée comme une entrave à la flexibilité sur le marché du travail et l'indemnisation du chômage est jugée favoriser la complaisance dans une situation de chômage des personnes sans emploi. C'est d'ailleurs ce que l'on constate en France, puisque « *les minima sociaux s'éloignent d'une logique de valorisation du droit de vivre* »¹⁴ et tendant aujourd'hui à « *se transformer progressivement en outil d'incitation financière à l'emploi* »¹⁵.

C'est d'ailleurs ce que font remarquer Clément et Goujon (2000) en indiquant que « *dans le nouvel environnement socio-économique de reprise économique et de persistance de la pauvreté, les mesures d'aide sociale sont donc appelées à jouer un peu partout en Europe de nouvelles missions : celle de l'incitation à l'activité pour les chômeurs/inactifs et celle de la garantie du revenu pour les salariés du bas de l'échelle salariale* »¹⁶. Une transformation des règles dans les conditions de versement des prestations d'assistance sociale a donc été opérée : en effet, alors que celles-ci s'articulaient auparavant « *autour du seul critère de l'insuffisance des ressources, l'assistance a changé de nature et est devenue une aide liée* »¹⁷. Plus simplement, cela veut donc dire que nous sommes passés d'une protection sociale fondée sur la redistribution à une instrumentalisation de cette dernière. En plus de son caractère redistributif, la protection sociale s'accompagne donc de nos jours de la nécessité d'une contrepartie des bénéficiaires de l'aide sociale et de l'indemnisation du chômage, aussi bien en Europe (et donc en France) qu'aux Etats-Unis.

En France, même si la contrepartie reste peu développée, l'activation des dépenses passives semble pourtant être une tendance bien amorcée désormais. Même si, officiellement,

¹⁴ A. Clément et D. Goujon, « Vers une convergence des politiques sociales en Europe – l'exemple des minima sociaux », XXIèmes Journées de l'AES, 13 et 14 septembre 2000, p. 1.

¹⁵ A. Clément et D. Goujon, *ibid.*

¹⁶ A. Clément et D. Goujon, *ibid.*, p. 10.

¹⁷ S. Morel, « La contrepartie dans la protection sociale américaine », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 61.

il n'est pas question de workfare à l'américaine mais plutôt de lutte contre l'exclusion et de politique sociale basée sur la solidarité, les mesures d'activation existent néanmoins. C'est par exemple le cas avec le programme « nouveau départ », mis en place par l'ANPE pour les chômeurs de longue durée (850 000 personnes concernées par ce programme en 1999 et, à terme, 2 millions prévues), ainsi qu'avec le programme TRACE (trajet d'accès à l'emploi) pour les jeunes ou encore les emplois-jeunes (objectif de création de 300 000 emplois en trois ans), enfin au niveau local les PLIE (plan locaux pour l'insertion et l'emploi) qui ont touché, selon le Centre d'Etudes de l'Emploi, 137 000 personnes entre 1993 et 1997. Or, l'efficacité de telles mesures étant jugée peu élevée (Martin, 2000), la France semble alors s'acheminer vers de nouveaux dispositifs d'activation davantage orientés vers une dimension d'incitation financière à l'emploi, comme c'est le cas dans les pays anglo-saxons.

Or, si aux Etats-Unis, le retour à l'emploi des allocataires de l'aide sociale a été vu comme une obligation, donc comme le moyen de responsabiliser les individus bénéficiant de prestations d'aide sociale, en France, par contre, l'activation des dépenses passives a été perçue comme le moyen de combattre le chômage par la réintégration dans l'emploi des personnes exclues du marché du travail sans pour autant alourdir le coût de la dépense pour l'emploi. L'intégration des allocataires de l'assistance sociale est donc plus sévère avec le workfare que l'insertion.

En effet, le workfare est un processus séquentiel de retour à l'emploi et donc les activités obligatoires se succèdent selon un ordonnancement précis, alors que dans le cas de l'insertion, le processus d'insertion sociale et professionnelle va aboutir à l'emploi. La notion d'insertion professionnelle est donc vue à la fois sous la conception sociale et sous la conception économique de l'accès à l'emploi. La conception sociale est de préparer l'allocataire à l'occupation d'un emploi ; la conception économique vise à l'immersion immédiate en emploi. Alors que la première approche cherche à adapter les personnes aux structures économiques et sociales, la seconde vise à agir sur les règles de gestion et d'embauche des entreprises.

L'influence des thèses libérales, si elle a toujours eu un écho favorable en Europe depuis la fin des années 1970, est néanmoins devenue, depuis le début des années 1990, la référence dans le domaine de la conduite de la politique économique nationale. La France n'y

a pas échappé et sous la pression d'un environnement économique profondément modifié et de plus en plus concurrentiel, auquel s'ajoute une intégration européenne construite autour de thèses monétaristes et de la lutte contre l'inflation, elle a dû accepter l'idée de restructurer son système de protection sociale.

Depuis le milieu des années 1990 donc, les politiques de workfare effectuent une entrée en force dans les politiques de retour à l'emploi en Europe. En France, par exemple, la réinsertion professionnelle des allocataires qui, traditionnellement, était fondée sur la reconnaissance du devoir de l'Etat d'apporter une aide financière aux personnes exclues du marché du travail, s'est alors orientée vers des mesures se rapprochant du workfare, basées sur une stratégie d'activation des dépenses passives. L'idée est alors de mettre les dépenses sociales à contribution du financement de dispositifs de réinsertion dans l'emploi et d'inciter les chômeurs à reprendre un emploi.

D'autant plus que dans un contexte de crise, l'opinion publique est davantage portée à considérer que tout chômeur, en bénéficiant d'allocations financées par le produit des cotisations versées par les actifs occupés, profite du système. Ce constat peut d'ailleurs être fait en France où il y a également une certaine exaspération de l'opinion publique, qui est confortée dans ses convictions par l'étude « Enquête Emploi » de 1997 effectuée par l'INSEE, laquelle affirme que plus de la moitié des chômeurs ne souhaitent pas travailler et que leur non-emploi est donc choisi¹⁸. Ainsi, le chômage serait majoritairement dû au non-emploi volontaire ; c'est-à-dire que le non-emploi aurait pour origine principale la décision personnelle d'individus qui avouent explicitement ne pas souhaiter entrer sur le marché du travail. Dans les faits donc, la théorie libérale semble être confirmée. C'est d'ailleurs ce que font remarquer Clément et Goujon (2001), en disant que « *la thèse de la relative inefficacité économique des dépenses sociales en raison de leurs effets pervers, notamment les effets désincitatifs sur l'emploi, trouve une application dans l'évolution des politiques sociales actuelles, largement soutenue par une opinion publique encline à voir dans tout chômeur un « profiteur en puissance » estimant que la solidarité financière nationale semble avoir atteint*

¹⁸ G. Laroque et B. Salanié, reprenant les conclusions de l'enquête Emploi de l'INSEE (mars 1997), affirment en effet, dans leur article « Une décomposition du non-emploi en France », in *Economie et Statistiques*, n° 331, 2000-1, en page 47, que le non-emploi volontaire représente 57 % de l'ensemble, lequel contient les individus « *qui ne souhaitent pas travailler, compte tenu de leur situation familiale, de leur état de santé, du salaire auquel [ils] peuvent prétendre et du jeu complexe des prélèvements fiscaux et des transferts sociaux* ». (Chiffres obtenus à partir d'une étude statistique de l'INSEE de mars 1997 sur une sous-population de 3,25 millions de personnes sans emploi en France).

*les limites du supportable, qu'il convient de tenir un discours de fermeté envers les pauvres et les chômeurs »*¹⁹.

Les politiques d'activation sont donc une idée de plus en plus répandue aujourd'hui en Europe consistant à dire qu'« *il suffirait, pour combattre le chômage, d'activer les dépenses, c'est-à-dire arrêter de distribuer passivement des allocations chômage ou un revenu minimum, et utiliser cet argent à créer de l'emploi* »²⁰. Que l'on ne s'y méprenne pas. Activer les dépenses passives ne signifie pas les réduire – bien que ce soit, semble-t-il, la tendance actuelle – mais les orienter dans un sens favorable à l'emploi, donc à même de réduire le chômage. Ainsi, les politiques de l'emploi cherchent désormais à mettre les dépenses passives à contribution de l'emploi. La tendance actuelle à une « américanisation » de la protection sociale trouve donc son origine dans la redéfinition des logiques traditionnelles au fondement de notre système de protection sociale et se manifeste par des actions ayant pour but d'inciter l'offre de travail à reprendre un emploi. Les principes fondateurs de ce système sont de fait mis à mal par de nouvelles logiques qui se traduisent, au niveau de l'insertion professionnelle des allocataires de minima sociaux et des chômeurs, par un choix délibéré de politiques davantage orientées vers une activation des dépenses passives.

A ce titre, la fin des années 1980 opère un tournant dans l'orientation des politiques d'emploi, laquelle va avoir des répercussions importantes sur la mutation des systèmes de protection sociale américain et français. C'est en effet à partir de cette date que la protection sociale passe d'une simple fonction de redistribution des revenus à une logique double à la fois de redistribution et de réintégration dans l'emploi. On assiste donc, en France et aux Etats-Unis, dès cette époque, à **un changement de paradigme de la protection sociale** (1^{ère} Partie). Or, ce changement de paradigme a eu des conséquences en termes de politiques de retour à l'emploi ; en effet, même si les politiques de réinsertion dans l'emploi mises en œuvre dans ces deux pays poursuivent le même objectif, les mesures mises en place pour l'atteindre sont fort différentes et reposent sur des conceptions antinomiques. Dès lors, on peut affirmer qu'en matière de **politiques de réintégration dans l'emploi, l'insertion française** est opposée au **workfare** américain (2^{ème} Partie).

¹⁹ A. Clément et D. Goujon, « Vers une convergence des politiques sociales en Europe – l'exemple des minima sociaux », XXIèmes Journées de l'AES, Lille, 13 et 14 septembre 2000, p. 3.

²⁰ C. Yerochewski, « Faut-il forcer les pauvres à travailler ? », in *Alternatives Economiques*, n° 157, mars 1998, p. 32.

1^{ère} PARTIE :

UN CHANGEMENT DE PARADIGME DE LA PROTECTION SOCIALE

La crise survenue au cours des années 1970 a eu comme conséquence de mettre à mal les différents systèmes de protection sociale. En effet, élaboré pendant une période de forte croissance économique et fondé sur la norme du plein emploi, le modèle d'emploi fordiste français a été remis en cause à partir de la fin des années 1970. Le modèle libéral américain, quant à lui, a subi les critiques répétées des partisans d'une nécessaire réduction des dépenses sociales afin de rééquilibrer les finances publiques, légitimant ainsi l'existence d'une protection sociale peu développée.

L'influence de la théorie néolibérale (des monétaristes et des théoriciens de l'offre en particulier) est, au début des années 1980, manifeste. Dès lors, ce qu'ils récusent est le niveau de protection sociale des pays développés qu'ils jugent trop élevé. Ce trop haut niveau a en effet entraîné, selon eux, une crise financière du système, puisque les dépenses ont progressé à un rythme plus soutenu que celui des recettes. La théorie libérale critique ainsi vivement la charge financière que représentent l'aide sociale et l'indemnisation du chômage et condamne les politiques trop passives mises en place au cours des années 1950-1970.

Les exigences de compétitivité accrue au sein d'une concurrence mondiale exacerbée ont obligé à une réduction des déficits et à une relance de l'activité économique par une action sur l'offre. L'influence des thèses néolibérales se concrétise alors par le souci de réduire l'inflation afin de relancer l'emploi, ainsi que par le besoin de limiter la hausse des dépenses publiques et d'améliorer le solde de la balance commerciale.

La pression d'un nouvel environnement économique davantage concurrentiel et d'un marché du travail de plus en plus flexible ont en effet rendu illusoires, à partir des années 1990, l'octroi de prestations sous condition de ressources sans contrepartie en emploi. L'approche néolibérale avance ainsi l'idée que la protection sociale, dans sa forme actuelle, est inadaptée aux besoins de la société.

Le besoin de lier désormais les prestations d'assistance à l'exercice d'une activité rémunérée fait alors son apparition aux Etats-Unis dès la fin des années 1980. On passe ainsi d'une aide au revenu garanti à une aide conditionnée au respect d'une obligation de travail. Si, en France, cette vision ne prédomine pas, elle effectue pourtant une percée au début des années 1990. A ce titre, les années 1980 ont joué le rôle de période de transition aussi bien pour la France que pour les Etats-Unis.

La résurgence de la théorie libérale, au cours des années 1980, a donc été un vecteur du changement de paradigme de la protection sociale et un facteur déterminant de la nouvelle orientation qui lui donnée à partir du début des années 1990. Cette dernière avait en effet originellement pour fonction d'accorder un minimum de ressources aux plus démunis afin de leur permettre de sortir de la spirale de la pauvreté et était donc attachée, depuis la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'aux crises de 1973 puis de 1979, à une conception exclusivement redistributive du système. Or, depuis le début des années 1990, cette vision est fortement critiquée et est d'ailleurs considérée comme contraire à l'idée de bon fonctionnement d'une économie de marché respectant le principe d'équilibre budgétaire et financier.

Inadaptées au contexte économique actuel et aux nouvelles exigences du marché du travail, les protections sociales française et américaine ont donc dû s'adapter. Dans l'optique d'un renforcement du lien entre la protection sociale et l'emploi sont alors adoptées des politiques d'activation des dépenses de protection sociale, l'idée étant alors d'utiliser l'argent du chômage et de l'aide sociale en faveur d'actions de réintégration dans l'emploi des allocataires. Or, si la dimension intégrative fait son entrée dans les systèmes de protection sociale, leur vocation originelle, à savoir celle de permettre, par les transferts sociaux, la redistribution des revenus, demeure toujours. Il y a donc, à partir des années 1990, une finalité double qui est conférée à la protection sociale.

Ainsi, si la protection sociale a eu, à partir de l'après-guerre, pour objectif initial d'assurer la redistribution des revenus, celle-ci s'est transformée au cours des années 1980 pour se réorienter vers une dimension davantage intégrative. Dès lors, la protection sociale s'est vue attribuer, à partir des années 1990, en plus de sa fonction redistributive, une logique d'intégration dans l'emploi. L'analyse simultanée et comparative de l'évolution des modèles de protection sociale américain et français, étudiée sous l'angle de la dynamique historico-économique, permet ainsi de mettre à jour le fait que l'on est passé **d'une protection sociale à finalité essentiellement redistributive pendant les Trente Glorieuses (Chapitre I) à une protection sociale à double vocation redistributive et intégrative à partir des années 1990 (Chapitre II).**

CHAPITRE I :

***D'UNE PROTECTION SOCIALE
A FINALITE ESSENTIELLEMENT
REDISTRIBUTIVE PENDANT
LES TRENTE GLORIEUSES...***

La bonne santé économique de la France et des Etats-Unis au cours des Trente Glorieuses (1945-1975) permettait à ces deux pays de concilier impératifs de productivité et mesures de lutte contre la pauvreté. La protection sociale n'a donc pas connu véritablement de crise durant cette période de prospérité économique, notamment parce que, du fait d'un chômage peu élevé, les faibles dépenses consacrées à son indemnisation n'étaient pas à même d'alourdir considérablement le coût du système. Dès lors, l'emploi et la protection sociale ne s'excluaient pas mais, au contraire, venaient en complément l'un de l'autre.

D'un côté, en France, le modèle d'emploi fordiste, qui dans un contexte de plein-emploi assurait à la fois progrès économique et social, véhiculait alors l'idée d'un haut niveau de protection sociale compatible avec les exigences du marché du travail. De l'autre, aux Etats-Unis, la forte progression de l'activité économique à cette époque a servi à légitimer le fait que l'emploi devait rester, plus que jamais, la notion centrale du système américain de protection sociale et qu'à ce titre, les prestations sociales devaient être attribuées en priorité aux individus qui en avaient réellement besoin.

Bien que l'objet des modèles respectifs de protection sociale était le même, à savoir assurer un minimum de ressources garanti aux plus démunis, il est à noter toutefois que les moyens et les instruments mis en œuvre pour atteindre les résultats souhaités différaient sensiblement et s'inscrivaient dans des perspectives diamétralement opposées. Aux Etats-Unis, par exemple, où la situation des individus pauvres et/ou exclus de l'emploi a toujours été considéré comme étant de leur ressort, l'aide apportée s'est ainsi focalisée sur des mesures d'assistance. En France, par contre, la lutte contre la pauvreté s'est orientée, dès le départ, vers des mesures assurancielles, lesquelles permettaient, dans une période de plein-emploi permettant de fournir une protection sociale à la majeure partie de la population, de garantir un minimum de revenus aux personnes exclues du marché du travail.

Si les systèmes de protection sociale français et américains ont, à cette époque, un objectif commun – celui de lutter contre la pauvreté – la différence entre les deux pays réside donc dans le fait que la France a opté pour une protection sociale développée à dominante assurancielle, fondée sur l'idée de solidarité professionnelle, alors que les Etats-Unis ont fait le choix d'avoir un système de protection sociale minimaliste, en phase avec l'idée libérale d'une assistance curative. Ainsi, alors que **le système de protection sociale français repose sur un modèle généreux de type bismarkien** (Section 1), **le modèle de protection sociale américain est, quant à lui, surtout orienté vers l'assistance sociale** (Section 2).

Section 1 : Le système de protection sociale français repose sur un modèle généreux de type bismarkien

Le modèle français de protection sociale est d'inspiration bismarkienne. C'est-à-dire que le droit à la protection sociale est fondé sur la solidarité professionnelle : l'ouverture du droit à indemnisation chômage, par exemple, fait explicitement référence à la situation antérieure en emploi de l'assuré. Pendant une période de vingt-cinq ans environ (de 1953 à 1979), ce modèle s'est donné pour objectif principal, au moyen du régime d'assurance surtout, de réduire la pauvreté et de limiter les inégalités sociales. Et le chômage n'était perçu, à cette époque, que comme une période transitoire entre le moment de sortie du marché du travail d'un individu et le moment de son retour à l'emploi ; la protection sociale n'avait donc pas pour but de favoriser la réinsertion dans l'emploi, mais simplement d'aider financièrement le chômeur pendant la durée de son chômage.

La logique défendue était ainsi celle d'un maintien du niveau de vie des chômeurs par le biais d'une garantie de revenu élevée, donc d'un revenu de remplacement sensiblement équivalent au revenu du travail. Ce modèle était alors fortement orienté vers l'assurance sociale et visait à permettre aux chômeurs, au travers de la redistribution horizontale, de percevoir des allocations d'un niveau suffisamment proche de celui de leur salaire antérieur. On peut alors noter qu'il y avait, à l'origine de ce choix d'**une protection sociale développée** ayant pour but de **lutter contre la pauvreté et les inégalités** (§ 2), **l'influence** manifeste de **la pensée keynésienne dans le système de protection sociale français** (§ 1).

§ 1 : L'influence de la pensée keynésienne dans le système de protection sociale français

L'intervention de l'Etat dans le domaine économique est, dans la théorie de Keynes, jugée nécessaire pour soutenir la demande des ménages. Pour ce faire, l'Etat a le moyen très

concret d'augmenter les prestations chômage et d'aide sociale. Dès lors, dans une perspective de stimulation de la demande, cette revalorisation va être de nature à encourager l'offre de travail et, *in fine*, à agir favorablement sur l'emploi. L'approche keynésienne prend donc le contre-pied de l'idéologie libérale en affirmant que l'Etat doit intervenir dans le système économique pour soutenir la demande. En affirmant que le maintien de l'activité économique dépend du niveau de la consommation des ménages, la pensée keynésienne opère ainsi un revirement paradigmatique par rapport à la théorie néoclassique puisque, désormais, c'est le niveau de la demande effective adressée aux entreprises (et non plus l'offre) qui est vu comme déterminant la croissance du revenu national.

Transposé dans le domaine de la protection sociale, cette approche revient à admettre qu'un système de protection sociale est indispensable pour assurer un minimum de revenu aux chômeurs afin de résorber la crise économique et, à terme, le chômage. La pensée keynésienne a alors été utilisée en partie comme fondement théorique du système de protection sociale français. Tout d'abord, pour justifier l'existence d'un **système d'indemnisation du chômage**, ce dernier étant de nature à **soutenir l'activité économique et donc à éviter une aggravation de la crise** (A). Ensuite, une fois l'existence du système justifiée, en vue de **légitimer une protection sociale généreuse** (B).

A) Le système d'indemnisation du chômage soutient l'activité économique et évite une aggravation de la crise

En période de crise ou de mauvaise conjoncture économique, le risque de chômage s'accroît et incite les ménages à augmenter leur épargne de précaution, ce qui peut, d'après Keynes, contribuer à aggraver la crise. L'assurance chômage est de nature à limiter cette réaction des ménages du fait même que, selon Holcman (1997), « *la certitude d'être indemnisés en cas de chômage rassure l'ensemble des travailleurs et les dispense d'épargner en prévision d'une éventuelle baisse de leur revenu consécutive à une période de chômage* »²¹.

Dès lors, l'existence d'un système d'indemnisation peut avoir des effets bénéfiques sur la consommation de l'ensemble des ménages et permet donc de soutenir l'activité

²¹ R. Holcman, « Le chômage. Mécanismes économiques, conséquences sociales et humaines », La Documentation française, Paris, 1997, p. 53.

économique. En effet, l'existence d'un mécanisme d'indemnisation modifie le partage entre consommation et épargne²² au profit de la consommation, et donc les sommes non épargnées sont intégralement consommées. Ainsi, dans une logique de relance de l'activité économique par la demande, « *la modification de l'arbitrage entre épargne et consommation au bénéfice de cette dernière contribue à maintenir l'activité économique et évite une aggravation du chômage* »²³.

En maintenant à un niveau proportionnel au revenu salarial antérieur le montant du revenu de remplacement (allocations chômage), l'indemnisation permet donc de stabiliser la consommation des chômeurs. De fait, si la croissance ralentit et que le chômage augmente, les prestations chômage vont alors venir compenser en partie la perte de revenu subie par les ménages et, finalement, soutenir leur demande. L'idée est alors, dans une perspective keynésienne, de faire en sorte que le budget de l'Etat prenne en charge le manque à gagner (surcroît de dépenses) consécutif d'une hausse des prestations qui ne sera pas intégralement compensée par un accroissement équivalent des cotisations (recettes)²⁴.

Ce choix de mettre en place un système d'indemnisation des chômeurs est donc perçu comme indispensable dans la mesure où, « *si les chômeurs n'étaient pas indemnisés, la baisse générale de la consommation qu'entraînerait le chômage conduirait à ralentir de façon encore plus significative l'activité économique et aurait pour conséquence l'apparition de nouveaux chômeurs – puisque, rappelons-le, dans la vision keynésienne, c'est le niveau de la demande effective qui conditionne l'état du marché du travail* »²⁵.

²² Dans la théorie keynésienne, épargne et consommation constituent les deux destinations du revenu. Si on appelle R le revenu, C la consommation et E l'épargne, on a alors : $R = C + E$.

²³ R. Holcman, « Le chômage. Mécanismes économiques, conséquences sociales et humaines », La Documentation française, Paris, 1997, pp. 52-53.

²⁴ Dans la théorie keynésienne, la croissance des dépenses publiques n'est pas, contrairement à ce qu'en pensent les libéraux, de nature à plonger les finances publiques dans une situation de déficit durable. En effet, par le jeu du multiplicateur, toute hausse de dépenses publiques va venir accroître le revenu national d'un montant k fois supérieur à la hausse initiale de dépenses. Keynes démontre en effet, au travers du mécanisme du multiplicateur de dépenses publiques, que la variation du revenu (ou de la production) dépend de la variation de la dépense publique selon l'équation $\Delta Y = k \cdot \Delta D$ (avec $k = 1/(1-c)$ et c, la propension marginale à consommer (PmC) de l'économie, Y le revenu national, D la dépense publique et Δ la variation). Sans prôner le maintien d'un déficit public structurel, Keynes avance l'idée qu'un déficit public temporaire, dû à une relance de l'activité par accroissement des dépenses publiques, favorise la reprise économique et l'emploi et permet, à terme, d'augmenter les recettes, ce qui aboutit à revenir à l'équilibre budgétaire.

²⁵ R. Holcman, op. cit., p. 52.

B) La légitimité d'une protection sociale généreuse

Une protection sociale généreuse se caractérise par des prestations de chômage et/ou d'aide sociale élevées, lesquelles sont généralement revalorisées afin d'aligner la hausse des allocations sur celle de l'inflation. Si vouloir augmenter les minima sociaux ou encore l'indemnisation du chômage est considéré de façon positive par l'opinion publique, notamment parce que ces revalorisations permettent d'accroître le revenu disponible et donc le pouvoir d'achat des personnes les plus en difficulté, il s'agit pourtant surtout de mesures à caractère social.

Ces dernières ont-elles toutefois une réelle efficacité et une efficience économique ? Autrement dit, ces revalorisations se justifient-elles en regard des conséquences qu'elles induisent sur l'emploi ? A cette interrogation, il est possible d'énumérer, dans la perspective d'une logique keynésienne, deux catégories d'effets : tout d'abord, **un effet favorable à la croissance économique et à la reprise de l'emploi** ; ensuite, **un effet positif probable sur l'offre de travail**.

1. Un effet favorable à la croissance économique et à la reprise de l'emploi

Dans l'approche keynésienne, le maintien et le soutien de la croissance économique passe par l'octroi d'allocations d'un montant tel qu'il permet de stabiliser la consommation des ménages et donc d'agir favorablement sur l'emploi. Pour ce faire, il apparaît alors nécessaire d'augmenter les prestations en vue d'éviter une perte de pouvoir d'achat des ménages, source de ralentissement de la demande. Dès lors, la revalorisation des minima sociaux et de l'indemnisation du chômage permet d'accroître le revenu des bénéficiaires et, par le fait, leur pouvoir d'achat.

Or, toute hausse du pouvoir d'achat des ménages les plus défavorisés est à même de stimuler leur consommation. Il est en effet bien connu que la propension marginale à consommer des personnes à bas revenu est plus élevée que celle des catégories sociales à revenu plus important. De fait, pour toute augmentation de leur rémunération, les bénéficiaires d'allocations chômage ou de minima sociaux vont consacrer la majeure partie de

cette augmentation à la consommation. Ainsi, la demande de cette catégorie va s'accroître et, par le fait, stimuler la croissance économique. Au bout du compte, c'est toute l'économie nationale qui profite des effets induits par ces revalorisations et notamment l'emploi. En effet, l'accroissement de la demande va aboutir à augmenter l'offre des entreprises. Celle-ci va permettre la relance (ou plutôt la reprise) de l'activité économique qui va se traduire par une croissance du PIB.

Finalement, cette croissance aura des répercussions inévitables sur l'emploi, dans la mesure où les entreprises, plus compétitives et ayant davantage de besoins en main d'œuvre, vont être incitées à embaucher. Evidemment, ce cercle vertueux ne peut exister que sous certaines conditions restrictives : l'économie est en situation de sous-emploi généralisé, il y a une substitution effective du travail au capital, les débouchés sont suffisants pour espérer maintenir constant le volume de l'emploi, le niveau de qualification des demandeurs d'emploi est suffisamment élevé pour qu'ils soient recrutés en tant que main d'œuvre qualifiée dans les entreprises,...Néanmoins, en général, une élévation du pouvoir d'achat des chômeurs et des bénéficiaires de minima sociaux entraîne, à terme, des effets bénéfiques sur l'économie, ce qui ne peut qu'aboutir à relancer l'emploi.

2. Un effet positif probable sur l'offre de travail

La théorie libérale, en se fondant sur une analyse microéconomique des effets induits par la hausse des minima et des allocations chômage sur l'offre de travail, précise que ces mesures sont de nature à décourager au travail. Autrement dit, toute augmentation des prestations de protection sociale entraîne une désincitation au travail. Néanmoins, cette théorie n'est, dans la réalité, pas véritablement démontrée²⁶. Si la théorie néoclassique conclut à la supériorité de l'effet revenu sur l'effet de substitution, il n'est donc pas certain que cela soit réellement le cas empiriquement. D'autant plus que celle-ci ne tient compte que de « *l'incitation monétaire immédiate à exercer une activité, alors que d'autres éléments peuvent*

²⁶ Selon une enquête menée sur huit pays européens, 68 % des personnes au chômage affirment en effet désirer retrouver un travail. A ce sujet et pour plus de précisions sur la volonté des chômeurs de retrouver du travail, cf. l'article de J. Gadrey, « Les chômeurs ont-ils envie de travailler ? », in *Revue Partage*, février-mars 2001, n° 147, p. 2.

intervenir en matière de comportement d'offre de travail, comme par exemple les perspectives ultérieures d'emploi ou la recherche d'un statut social »²⁷.

On pourrait affirmer, au contraire, que ces revalorisations, en permettant d'augmenter le revenu des allocataires, induisent des effets incitatifs à la reprise d'un emploi. En effet, si le revenu des bénéficiaires d'allocations chômage ou de minima sociaux s'accroît, cela est de nature à améliorer leur situation, tant financière que matérielle. Si, grâce à ces revalorisations, le niveau de vie des allocataires s'accroît, leur bien-être s'élève et, finalement, ils sont davantage portés à entrer sur le marché du travail. En bénéficiant de ressources suffisantes – ou tout du moins accrues – ils sont alors plus à même d'offrir leur force de travail.

Toute augmentation du niveau de vie peut en effet aboutir à ce que l'individu ressente cette amélioration comme la manifestation d'une volonté politique de l'inciter à entrer sur le marché du travail ou, en tous cas, à rechercher activement un emploi et donc à lui faire comprendre la nécessité d'une obligation de réciprocité ; dès lors, l'amélioration du bien-être est de nature à faire prendre conscience aux personnes des efforts consentis par la société pour améliorer leur sort et les pousse à se responsabiliser en acceptant de se porter sur le marché du travail plutôt que de continuer à bénéficier des allocations perçues sans aucune contrepartie. Ainsi, une élévation du niveau de vie des catégories les plus défavorisées aboutit parfois à stimuler leur recherche d'emploi du fait d'une amélioration de leur situation personnelle.

L'influence de la pensée keynésienne est fortement présente dans le système français de protection sociale. Elle se concrétise alors par un niveau élevé de protection contre les risques sociaux et c'est la raison pour laquelle nous avons, en France, une protection sociale développée, dont l'un des objectifs fondamentaux est de lutter contre la pauvreté et les inégalités.

²⁷ O. Bontout, « L'Earned Income Tax Credit, un crédit d'impôt ciblé sur les foyers de salariés modestes aux Etats-Unis », in *Economie et Statistiques*, n° 335, 2000-5, encadré 3 « L'arbitrage travail-loisir », p. 34.

§ 2 : Une protection sociale développée visant à lutter contre la pauvreté et les inégalités

Pendant les Trente Glorieuses, les dépenses de protection sociale oscillent autour de 20 % du PIB en France (15,9 % en 1960 ; 20,2 % en 1968 ; 20,8 % en 1973). Même si les montants des dépenses de protection sociale ne sont pas, durant cette période, aussi importants que ceux que nous connaissons actuellement, le niveau de protection n'en demeure pas moins déjà très élevé. Si l'influence de la pensée keynésienne a été prépondérante dans l'orientation du système français vers un modèle assurantiel, les raisons d'un haut niveau de protection sociale sont, quant à elles, liées à l'histoire des institutions sociales françaises, de leur logiques et évolutions.

Au fondement du choix politique d'une protection sociale développée, il y a alors la marque de la coutume solidariste. Autrement dit, la solidarité (entendue au sens large) est une notion centrale et prépondérante de notre modèle. Il apparaît donc, à ce titre, que la solidarité, tant collective qu'interpersonnelle ou intergénérationnelle, tant dans le dispositif d'indemnisation du chômage que dans celui de l'aide sociale, exerce une fonction et une influence considérables et qu'elle imprègne l'ensemble des mécanismes fondateurs de notre système de protection sociale.

Le modèle français de protection sociale est donc historiquement marqué par une **logique solidariste**, laquelle renvoie aux concepts de « **dette sociale** » de l'Etat et de **droits des sujets-citoyens de la nation** (A). Cette logique s'est alors concrétisée, au cours des Trente Glorieuses, par **une couverture sociale étendue propre à agir sur la pauvreté** (B).

A) La logique solidariste : de la « dette sociale » de l'Etat et des droits des sujets-citoyens de la Nation

En France, si la protection sociale est relativement développée, c'est en grande partie pour des raisons historiques. En effet, historiquement, la coutume de la solidarité est au fondement même de la dimension redistributive de notre système et prédomine l'ensemble des mécanismes aussi bien d'assurance que d'assistance. Cette logique solidariste se

manifeste alors par la reconnaissance d'un devoir de la collectivité envers ses membres, lesquels, en tant que sujets-citoyens de la Nation, ont des droits. En effet, « *le credo républicain au sujet de la pauvreté a toujours considéré l'assistance comme un droit...* »²⁸, précise Procacci (1996). Cette logique de solidarité relève, selon Paugam (1996), des idées républicaines issues de la Révolution française, ce dernier indiquant que « *les français (...) restent attachés à l'idée d'une dette nationale à l'égard des plus faibles dont on peut trouver l'origine au XVIIIème siècle, notamment aux débuts de la Révolution française avec l'expérience du Comité de mendicité* ».

Dès cette époque donc, il y avait implicitement la volonté de lutter contre les inégalités sociales en acceptant de fournir une assistance aux plus pauvres. Cette coutume s'est perpétuée dans le temps et le principe de la « dette sociale » de l'Etat s'est alors surtout concrétisé à partir de la fin du 19^{ème} siècle. Pour preuve, les lois d'assistance (assistance médicale gratuite en 1893, enfants assistés en 1904 et assistance aux vieillards en 1905) sont des lois qui posent l'intervention « *soit comme une dette envers les vieillards qui ont déjà travaillé, soit comme un placement envers les enfants qui coopéreront bientôt à l'œuvre commune, soit comme un prêt envers les malades qui récupéreront ainsi leur capacité de travail* »²⁹. Ces lois viennent donc valider l'idée que « *la conception solidariste de la primauté de la dette sociale ne vient donc pas légitimer, comme on l'entend parfois, l'imposition d'un devoir pour les pauvres mais, au contraire, leur droit à l'assistance* »³⁰.

Dans la relation à l'emploi, cette « dette » s'institue comme la contrepartie de l'Etat vis-à-vis des chômeurs qui ne sauraient trouver un travail ; dès lors, si les individus ont une obligation de travailler, la réciproque est également valable, puisqu'ils ont aussi un droit au travail, celui-ci étant d'ailleurs inscrit dans la Constitution de 1946³¹. L'idée est alors qu'en réponse au devoir de travailler imposé à l'individu pour obtenir un salaire et donc pour vivre, la collectivité doit lui permettre, en cas d'impossibilité de ce dernier de réaliser ce devoir, de continuer à vivre décemment grâce à un revenu de remplacement (allocation d'assurance-chômage) proche de son ancien revenu de travail (salaire). Ainsi, comme le souligne Bec

²⁸ S. Morel, « Les logiques de la réciprocité : la transformation de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », Le Lien social, PUF, Paris, 2000, p. 112.

²⁹ C. Daniel et C. Tuchsirer, « Assurance, assistance, solidarité : quels fondements pour la protection sociale des salariés ? », in *La revue de l'IRE*, n° 30, 1999/2, IRES, Noisy-le-Grand, 1998, p. 9.

³⁰ S. Morel, op. cit., pp. 117-118.

³¹ La Constitution du 27 octobre 1946 précise en effet que « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* ».

(1998), « *le travail est la valeur centrale, organisatrice de la société et donc le premier des devoirs qu'a chaque individu. Mais en cas d'impossibilité objective d'assurer ce devoir, son droit sera d'être aidé* »³².

En référence à cette logique d'une « dette sociale » de l'Etat, le système d'assurance chômage mis en place en 1958 en France représente alors le droit reconnu envers les allocataires du chômage de l'obligation de l'Etat de leur fournir une aide (revenu de remplacement) qui leur garantisse un minimum de ressource pendant leur période chômage, ce minimum étant, dans une conception bismarkienne de la protection sociale, généralement élevé. Ainsi, la notion de solidarité est, dans le cadre du solidarisme, étendue à l'assurance sociale, la logique solidariste s'attachant à définir un « *vaste système d'assurance collective visant à prévenir et surtout réparer, grâce à la mise en œuvre du devoir juridique de solidarité, les conséquences néfastes résultant de la survenance d'un certain nombre de risques sociaux* »³³ (Borgetto, 1991).

La logique solidariste constitue ainsi le socle fondamental régissant la plupart des règles des politiques d'assistance, mais également d'assurance depuis la fin des années 1940, puisque « *au fondement des premières lois d'assurance sociale adoptées au tournant et au début de ce siècle, le concept de solidarité figurera également au premier article de l'ordonnance du 4 octobre 1945, instituant le système de la Sécurité sociale* »³⁴. La solidarisme est donc, avec les idées keynésiennes, à la base du caractère à la fois redistributif et universel de la protection sociale en France.

B) Une couverture sociale étendue propre à agir sur la pauvreté

La coutume solidariste historiquement prépondérante en France a entraîné la mise en place d'un système de protection sociale tenant obligatoirement compte de l'impératif de solidarité nationale. C'est la raison du caractère hybride du modèle français de protection sociale qui mêle allègrement conception bismarkienne et conception beveridgienne au sein d'un même système. Le modèle français élaboré à partir de 1945 a donc emprunté aux deux

³² C. Daniel et C. Tuchsirer, « Assurance, assistance, solidarité : quels fondements pour la protection sociale des salariés ? », in *La revue de l'IREs*, n° 30, 1999/2, IRES, Noisy-le-Grand, 1998, p. 9.

³³ S. Morel, « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », *Le Lien social*, PUF, Paris, 2000, p. 119.

³⁴ S. Morel, *ibid.*

conceptions pour construire un modèle original permettant de concilier solidarité professionnelle et solidarité nationale, et donc de garantir un haut niveau d'assurance sociale tout en conservant une dimension assistancielle assez prononcée.

Pour des raisons de croissance économique soutenue (5 % de croissance du PIB en moyenne sur la période 1950-1973) et de situation de plein-emploi des diverses branches productives, la France a construit son modèle de protection sociale sur une logique assurancielle, laquelle permettait, par la redistribution horizontale³⁵, de pallier les insuffisances du système d'aide publique et assurait un minimum de protection contre les risques sociaux encourus par les travailleurs. L'assistance avait donc un rôle limité qui se justifiait par le fait que le plein-emploi permettait à la majeure partie de la population active de bénéficier d'une protection sociale. De plus, par le jeu des droits dérivés, qui confèrent au conjoint et aux enfants du travailleur-assuré social les mêmes droits que ce dernier, l'assurance sociale permettait alors à une large frange de la population d'être couverte (en 1960, déjà 76 % de la population était en effet directement protégée par la Sécurité sociale).

La place prééminente occupée par le régime d'assurance était donc essentiellement due au faible taux de chômage que connaissait la France durant cette période (2 % en moyenne : 1,75 % en 1955, 1,43 % en 1960, 1,56 % en 1965, 2,5 % en 1970). En effet, ce faible taux signifiait qu'une part importante des individus étaient en emploi. De fait, il y avait un nombre élevé de cotisants pour peu de personnes indemnisées, d'où des recettes supérieures aux dépenses. A ce titre, il est à remarquer que les chômeurs étaient, du fait même de la bonne santé financière du régime d'assurance chômage, bien couverts, ce qui ne nécessitait pas de développer davantage le régime d'assistance.

La conception bismarkienne fondatrice du modèle français insistait alors sur la notion de garantie de revenu, plus que sur celle de garantie de ressources. L'idée était alors, dans une logique d'assurance sociale, de fournir un revenu de remplacement proportionnel au salaire antérieur. Le système français reposait de fait sur l' « *idée que les différentes branches de la*

³⁵ La redistribution des revenus s'opère de deux façons différentes. On oppose à la redistribution verticale la redistribution horizontale. Si la première s'effectue des riches vers les pauvres et est à même d'agir sur la pauvreté, la seconde, quant à elle, s'effectue entre membres d'une même classe sociale ou d'une même catégorie socio-professionnelle et a alors pour objectif de réduire les inégalités de revenus par le jeu des transferts des biens-portants vers les malades, ou des actifs vers les inactifs (enfants et retraités), ou encore des actifs occupés (travailleurs) vers les actifs inoccupés (chômeurs),... Le modèle français est, à ce titre, particulier puisqu'il tente d'opérer une redistribution transversale et a donc pour but à la fois, dans une optique de solidarité nationale, de réduire la pauvreté dans son ensemble, mais également, dans une logique de solidarité professionnelle, d'accroître le bien-être entre individus d'une même CSP.

protection sociale poursuivent finalement un objectif commun : à savoir, la recherche d'une plus grande sécurité face aux aléas de la vie, la garantie d'une continuité du revenu »³⁶. De plus, la spécificité du système d'indemnisation chômage, mis en place à partir de 1958, était de faire coexister assurance et assistance chômage au sein d'un même modèle. Si les régimes ont été séparés jusqu'en 1979, la distinction entre les deux était ténue puisque l'aide sociale pouvait venir en complément de l'assurance chômage. Dès lors, les prestations versées au titre de l'indemnisation du chômage étaient élevées, puisqu'il était possible pour un chômeur de cumuler allocations chômage et prestations d'aide sociale. La réforme de 1953 concrétise cette idée, puisque « tout individu, même s'il est travailleur, peut bénéficier de l'aide sociale si, sans la participation de cette dernière, l'accès à certains biens et certains services lui serait alors interdit »³⁷.

C'est ainsi que « l'assistance n'est pas seulement une mesure catégorielle de lutte contre la pauvreté s'adressant à des populations particulières. Elle est aussi, peut-être autant, une intervention à visée universaliste. Articulée à un ensemble de politiques promotionnelles et intégratrices, elle s'inscrit dans la lutte contre les inégalités »³⁸, indique Bec (1999). Couplée à une démarche keynésienne de soutien de la demande, la logique solidariste, qui concernait surtout l'assistance au départ, s'est ainsi concrétisée, dans le domaine de l'assurance chômage, par une couverture sociale étendue propre à réduire la pauvreté (le taux de pauvreté est en effet passé de 19,9 % en 1975 à 17,5 % en 1985³⁹).

Si le système de protection sociale français est axé sur une dimension principalement assurancielle, caractéristique d'un modèle de type bismarkien fondé sur la solidarité professionnelle, tel n'est pas le cas des Etats-Unis, dont le modèle, établi sur la base d'une solidarité nationale est, quant à lui, fortement orienté vers l'assistance sociale.

³⁶ C. Daniel et C. Tuchsirer, « Assurance, assistance, solidarité : quels fondements pour la protection sociale des salariés ? », in *Revue de l'IRES*, n° 30, 1999/2, IRES, Noisy-le-Grand, 1998, p. 7.

³⁷ C. Bec, « Assurance, assistance, solidarité : quels fondements pour la protection sociale des travailleurs ? », in *Revue de l'IRES*, n° 30, 1999/2, IRES, Noisy-le-Grand, 1998, p. 12.

³⁸ C. Bec, « Assurance, assistance, solidarité : quels fondements pour la protection sociale des travailleurs ? », in *Revue de l'IRES*, n° 30, 1999/2, IRES, Noisy-le-Grand, 1998, p. 12.

³⁹ Source : C. Euzéby, « Le revenu minimum garanti », *Repères*, n° 98, La Découverte, Paris, 1991, p. 20. A noter que les chiffres concernant la pauvreté avant 1975 sont difficiles à trouver, car les pouvoirs publics français ne se sont véritablement intéressés au problème de la pauvreté qu'à partir de la crise de 1973.

Section 2 : Le modèle de protection sociale américain est surtout orienté vers l'assistance sociale

Si le modèle français est fondé sur une logique solidariste qui lui vaut de privilégier une approche keynésienne de la protection sociale, le modèle américain, pour sa part, est basé sur une logique utilitariste et financière qui met en avant le primat de l'individualité et de la maîtrise budgétaire. Dès lors, le modèle de protection sociale américain, même s'il conserve une visée redistributive, n'en demeure pas moins construit autour de l'aide sociale. Autrement dit, aux Etats-Unis, c'est l'assistance sociale, plus que l'assurance sociale comme en France, qui sert de fondement à l'orientation générale de la protection sociale.

L'assistance américaine est donc profondément marquée par la philosophie libérale, voire néolibérale. Dès lors, il est naturel que la conception libérale sous-tende la rhétorique de l'ensemble des politiques d'assistance et qu'elle prenne place dans les fondements de l'aide sociale. A ce titre, il est à noter **la prégnance de la théorie libérale dans l'aide sociale américaine** (§ 1). Cette prépondérance du libéralisme économique a alors des conséquences sur le niveau de protection sociale américain, dans la mesure où cette théorie véhicule l'idée d'**une protection sociale minimaliste et peu généreuse** (§ 2).

§ 1 : La prégnance de la théorie libérale dans l'aide sociale américaine

Les fondements théoriques de l'assistance américaine sont profondément influencés par l'approche microéconomique de la théorie néoclassique. Or, l'approche néoclassique de la relation protection sociale – offre de travail fonde son analyse à partir de l'hypothèse suivante : les choix collectifs résultent de l'agrégation des choix individuels. Dès lors, les comportements individuels sont à la base de toute la théorie néoclassique et le cadre commun de réflexion et d'étude est alors celui du marché (considéré comme cadre pertinent d'analyse

des liens existants entre la protection sociale et l'incitation au travail) sur lequel s'observent ces comportements. De fait, cette approche privilégie une analyse microéconomique de l'offre de travail, c'est-à-dire à l'échelle de l'individu.

Or, dans l'analyse néoclassique, les individus sont considérés comme des êtres rationnels dont les choix sont guidés par un objectif de maximisation de l'intérêt personnel ; l'analyse microéconomique du lien existant entre la protection sociale et l'offre de travail repose alors sur une approche marginaliste des comportements au travail. Si l'on considère l'activité rémunérée comme le travail et l'inactivité (ou chômage) comme le loisir, alors le choix d'offrir ou non son travail sur le marché s'analyse à partir d'un arbitrage à effectuer entre ces deux arguments.

Dès lors, les individus ont à faire un arbitrage entre deux biens et décider, sous une contrainte budgétaire donnée, la quantité maximale de chaque bien qui maximisera son utilité personnelle. De fait, la **relation** entre **protection sociale et offre de travail** est **analysée sous l'angle de l'arbitrage travail-loisir** (A). Cet arbitrage va alors mettre en avant le fait que **la protection sociale est jugée désincitative au travail** (B).

A) Une relation protection sociale – offre de travail analysée sous l'angle de l'arbitrage travail-loisir

La théorie néoclassique raisonne en terme d'utilité. A ce titre, l'objectif du consommateur est de maximiser sa satisfaction jusqu'à un seuil de satiété par la maximisation d'une fonction à deux arguments. Cette fonction est représentée par une courbe concave (du type « fonction inverse »). Or, étant donnée une droite de contrainte budgétaire, pour chaque point de la droite, la consommation d'un argument (ou bien) vient diminuer celle du second. Autrement dit, le consommateur doit effectuer un choix entre ces deux biens afin de déterminer la quantité maximale de chaque bien qui lui permettra de maximiser sa satisfaction.

Cet arbitrage, transposé dans le cadre de l'offre de travail, aboutit à considérer deux biens distincts : le bien « travail », d'un côté, auquel s'oppose, de l'autre, le bien « loisir ». Dans la théorie néoclassique, le travail est perçu comme une désutilité. Ainsi le loisir est préféré à l'activité, laquelle n'est exercée que parce qu'elle permet à l'individu de se procurer

un revenu qui va lui servir à satisfaire ses besoins : la théorie néoclassique fonde donc son analyse uniquement sur l'avantage financier (ou gain monétaire) procuré par le travail. Le niveau de l'offre de travail relève alors d'un arbitrage entre consommation et loisir, lequel « dépend (ici) de la désutilité marginale du travail et des revenus associés à une transition entre deux états sur le marché du travail »⁴⁰ (en l'occurrence ou occuper un emploi ou être au chômage). Le choix s'effectue ainsi entre deux options : soit l'individu préfère rester inactif (ou plutôt « inoccupé » pour éviter les risques de confusion avec les situations d'inactivité entendues au sens de l'INSEE⁴¹) et continuer à bénéficier des indemnités chômage ou de l'aide sociale, soit il est encouragé à entrer sur le marché du travail pour accroître son revenu. La transition d'un état à l'autre dépend dès lors du taux de salaire proposé sur le marché du travail ainsi que du montant des prestations sociales attribuées.

Selon les néoclassiques, l'offre de travail est élastique aux revenus et toute variation du salaire et/ou des allocations sociales entraîne alors deux effets contraires : un effet revenu et un effet de substitution. Par exemple, « une hausse du taux de salaire horaire net (ou une baisse du taux d'imposition) aboutit à ce que l'offre de travail soit incitée à croître du fait que le travail est mieux rémunéré (c'est l'effet de substitution travail/loisir) et, dans le même temps, entraîne une incitation à réduire l'offre de travail parce que la hausse du salaire procure une augmentation du revenu (c'est l'effet revenu) »⁴².

L'effet d'une variation du salaire horaire net est, de fait, difficilement déterminable et, c'est pourquoi, il existe une ambiguïté dans la distinction entre les effets revenu et de substitution, puisqu'il n'apparaît pas possible d'affirmer avec certitude lequel de ces deux effets va être supérieur à l'autre. L'effet de l'imposition sur la reprise d'un emploi joue ainsi fortement, dans la mesure où le taux marginal d'imposition va déterminer le comportement des offreurs à entrer ou non sur le marché du travail. En effet, plus ce taux est élevé, donc plus le prélèvement marginal sur les gains obtenus par le travail est important, et plus les offreurs sont désincités au travail (l'effet revenu est ici supérieur à l'effet de substitution), et

⁴⁰ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 79.

⁴¹ Les chômeurs sont en effet considérés comme des actifs occupés (et sont donc pris en compte dans la population active, dont les « occupés » sont les personnes ayant effectivement un emploi), alors que les jeunes encore scolarisés ou en formation ainsi que les retraités sont comptabilisés comme des inactifs.

⁴² O. Bontout, « L'Earned Income Tax Credit, un crédit d'impôt ciblé sur les foyers de salariés modestes aux Etats-Unis », in *Economie et Statistiques*, n° 335, 2000-5, p. 34 (encadré 3 : « L'arbitrage travail-loisir »).

inversement. Il semblerait donc que la fiscalité vienne peser assez significativement sur la consommation du bien travail et soit de nature à privilégier le bien loisir.

B) La protection sociale est jugée désincitative au travail

Les libéraux admettent, à partir des conclusions de la théorie néoclassique sur l'arbitrage travail-loisir, que la protection sociale est désincitative au travail. En effet, pour eux, le versement de prestations sociales – par les phénomènes de trappes à inactivité qu'il induit – est de nature à décourager la reprise d'un emploi. En fait, le terme « trappe à inactivité » ou « trappe à chômage » désigne une situation où le chômeur n'a pas intérêt à retrouver un travail et préfère donc rester bénéficiaire d'une allocation sociale⁴³ : il « *évoque la désincitation à reprendre un emploi* »⁴⁴. Ce phénomène naît lorsque l'effet revenu joue davantage que l'effet de substitution, c'est-à-dire lorsque l'offre n'est pas stimulée à entrer sur le marché du travail et arbitre en faveur du bien loisir.

Les néoclassiques concluent en disant que cette situation apparaît quand le travail n'est pas assez rémunérateur, soit parce que le taux de salaire est trop bas, soit parce que les allocations versées sont trop élevées. En effet, tant que les allocations sociales versées restent plus élevées que le salaire obtenu par la reprise d'un emploi, l'offre n'est pas incitée. Celle-ci va alors arbitrer entre d'une part les revenus issus du travail, diminués de l'impôt et des cotisations sociales, et d'autre part le montant des allocations perçues et choisir laquelle des options est préférable en terme de gain monétaire. Or, pour les libéraux, il est impératif de laisser jouer le marché ; de ce fait, le taux de salaire naturel, résultant de l'ajustement de la demande et de l'offre par la totale flexibilité des salaires, est ainsi fixé à un niveau tel qu'il permet de réaliser (même si ce taux de salaire est bas) l'équilibre sur le marché et aboutit dès lors à une situation de plein-emploi.

Dans ce contexte, il ne s'agit bien évidemment pas pour l'Etat d'intervenir pour imposer, de façon autoritaire, un niveau de salaire minimum, car le libre jeu du marché s'en charge lui-même. La seule intervention envisageable (si elle l'est) réside alors dans une action sur le montant des différentes allocations sociales (allocations chômage, minima sociaux)

⁴³ D. Clerc, « Y a-t-il pénurie de main d'œuvre ? », in *Alternatives Economiques*, Hors-série, n° 48, 2^{ème} trimestre 2001, p. 11 (encadré : « Trappes à inactivité : fantasmes et réalité »).

⁴⁴ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 78.

pour éviter l'apparition de ces trappes à inactivité. De plus, dans la mesure où un système de protection sociale existe et que ce dernier permet aux agents de se procurer un revenu uniquement avec une obligation de travail antérieure restreinte ou non (assurance), voire même sans obligation de travail (assistance), celui-ci est donc de nature, si le taux d'imposition des revenus issus du travail est trop élevé, à décourager au travail (car le taux de salaire net est inférieur au montant des allocations, d'où un arbitrage profitable au loisir).

De fait, l'existence de la protection sociale est perçue de façon négative, car celle-ci rend peu effective l'incitation au travail dans la mesure où, pour les néoclassiques, elle induit un effet revenu supérieur à l'effet de substitution. Puisque l'existence du système de protection sociale ne peut véritablement être remise en cause, il appartient alors aux pouvoirs publics, afin de rendre le marché du travail attractif, de mettre en place une protection sociale peu développée.

Le caractère désincitatif de la protection sociale, mis en avant par la théorie libérale, constitue l'argument principal servant à justifier et à légitimer, aux Etats-Unis, la nécessité d'une protection sociale à la fois minimaliste et peu généreuse.

§ 2 : Une protection sociale minimaliste et peu généreuse

Puisque le système de protection sociale n'est pas de nature à stimuler l'offre de travail mais que – pour des raisons à la fois idéologiques, philosophiques, morales, éthiques, culturelles, politiques et historiques – sa suppression n'est pas envisageable, il appartient alors aux pouvoirs publics de mettre en place un régime d'assistance qui conserve l'incitation au travail des allocataires. Pour éviter la « complaisance » des allocataires dans le système de l'aide sociale et leur maintien prolongé dans le régime d'assistance, il faut donc les encourager au travail, en garantissant notamment un écart assez conséquent entre les revenus issus du travail et ceux obtenus par les transferts sociaux.

Il y a, de fait, à l'origine de cette conception, un primat manifeste de l'individualisme et de la maîtrise budgétaire et comptable et, dans cette optique, l'aide sociale doit être minimale et très peu généreuse. Dès lors, le faible niveau de protection sociale aux Etats-Unis s'explique pour deux raisons essentielles : tout d'abord, parce que **la protection sociale**

américaine **repose sur une logique à la fois utilitariste et financière** (A) ; d'autre part, car, en accord avec l'approche libérale d'une protection sociale peu développée, **la couverture sociale** des allocataires de l'aide sociale doit être **peu étendue et sélective** (B).

A) Une protection sociale reposant sur une logique utilitariste et financière

Même si la dimension redistributive n'est pas foncièrement mise en cause aux Etats-Unis, celle-ci est néanmoins ébranlée dans la mesure où les politiques d'assistance reposent à la fois sur une logique utilitariste et sur une logique financière inhérente à la protection sociale américaine⁴⁵. La logique financière se traduit par une protection sociale « *partagée entre une assurance nationale redistributive et des régimes d'entreprises gagés sur une importante accumulation financière* »⁴⁶. En fait, la dimension financière du système de protection sociale américain aboutit à une protection sociale faible et peu généreuse. En effet, à côté d'un régime public d'assurance très peu développé fournissant un minimum de ressources aux plus démunis coexistent des régimes privés d'assurance d'entreprise ainsi que des systèmes d'épargne individuelle. C'est notamment le cas avec le développement des régimes d'entreprise en matière d'assurance maladie⁴⁷ ainsi qu'en matière de retraite avec l'essor des fonds de pension.

Or, l'inconvénient d'un tel système est d'entraîner une individualisation accrue de la protection sociale. De fait, les politiques d'assistance sont génératrices d'inégalités profondes qui remettent en cause le principe de solidarité nationale et le caractère redistributif propre au

⁴⁵ Sur la logique utilitariste de la protection sociale des pays anglo-saxons, se reporter à l'article de B. Enjolras « Fondements de la contrepartie et régimes de l'Etat providence », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 1996, La Documentation française, Paris, 1996, pp. 55-63, et plus précisément au chapitre intitulé « La logique utilitariste », pp. 58-59. Quant à des précisions sur la logique financière de la protection sociale aux Etats-Unis et surtout au Royaume-Uni, cf. B. Friot, « Le régime de la contrepartie dans la logique salariale », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 1996, La Documentation française, Paris, pp. 65-85, et plus particulièrement les chapitres « La logique financière de la protection sociale anglaise », pp. 69-70 et « Le régime de la contrepartie dans la logique financière redistributive », pp. 70-75.

⁴⁶ B. Friot, *ibid.*, 69.

⁴⁷ Aux Etats-Unis, l'assurance maladie est privée et facultative et ne couvre que deux catégories d'individus (les personnes âgées à travers *Medicare* et les personnes en situation de difficulté économique avec *Medicaid*). De fait, beaucoup de salariés sont couverts par les entreprises qui les emploient, mais les contrats souscrits peuvent être avantageux ou au contraire couvrir les salariés au minimum, et les salariés non couverts et les travailleurs indépendants ont des assurances facultatives. Résultat, il y a 15,6 % de la population américaine qui n'a aucune couverture maladie (soit 41,7 millions de personnes).

modèle beveridgien. La logique utilitariste, affirmant que l'effet désincitatif de la protection sociale est dû à « *l'écart qui est introduit par le système de transfert, entre la rentabilité sociale et la rentabilité individuelle d'un effort productif* »⁴⁸, propre à la vision libérale prédominante dans la protection sociale américaine, couplée à une logique financière basée sur une épargne financière individuelle fonctionnant sur « *le préfinancement des prestations* »⁴⁹, sont alors de nature à induire une dénégation de la communauté des actifs comme socle fondamental de la protection sociale – sans lesquels elle ne saurait exister par elle-même – en privilégiant l'individu en tant qu'élément central des politiques assistancielles.

Le système d'aide sociale américain est donc par nature contraire au principe égalitariste de la protection sociale et ne fait dès lors pas référence à l'idée d'une justice sociale redistributive incluant une participation et un effort des travailleurs à l'amélioration du sort de ceux qui sont exclus du marché du travail.

B) Une couverture sociale peu étendue et sélective

Fondé sur une logique utilitariste et financière, couplée à une vision libérale qui prône une protection sociale a minima, le modèle libéral américain s'est bâti sur le choix politique d'une couverture sociale peu étendue et sélective. En fait, le système de sécurité sociale américain opère, comme en France, une partition entre l'assurance (prépondérante au sein du système de sécurité sociale américain)⁵⁰ et l'assistance. L'assurance est financée par les cotisations de ceux qui travaillent et donc méritent une aide, alors que l'assistance sociale est réservée à l'allocataire non cotisant : ce sont donc des mesures à l'intention des pauvres non méritants. Ceux-ci sont en effet jugés responsables de leur situation et perçus comme des êtres irresponsables.

⁴⁸ B. Enjolras, « Fondements de la contrepartie et régimes de l'Etat providence », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 1996, La Documentation française, Paris, 1996, p. 58.

⁴⁹ B. Friot, « Le régime de la contrepartie dans la logique salariale », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 1996, La Documentation française, Paris, 1996, p. 69.

⁵⁰ Même si les débats sur la réforme du système de protection sociale américain sont très souvent focalisés sur l'assistance, il est à noter que ce régime occupe une place peu importante par rapport au régime d'assurance. Morel indique en effet à ce sujet, dans son ouvrage intitulé « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », Le Lien social, PUF, Paris, 2000, en page 128, qu'aux Etats-Unis, en 1996, les coûts des programmes d'assurance sociale représentaient les $\frac{3}{4}$ des dépenses sociales (soient 866,4 milliards de dollars).

Aux Etats-Unis, l'assurance est ainsi caractérisée par une formule de contribution-rétribution et est donc réservée aux personnes qui ont la possibilité de contribuer au financement du régime. Une première sélection s'opère donc à ce niveau, le système de protection sociale américain étant fortement dualiste. En effet, à côté d'un régime d'assurance généreux réservé à une élite sociale ayant les moyens de contribuer au financement de sa protection sociale coexiste un régime d'assistance versant des prestations minimales à une vaste catégorie de personnes mal rémunérées. La coutume du mérite est donc un trait permanent de l'institution assistancielle américaine puisque, comme l'affirme Morel (2000), elle est à la base de « *la coutume fondamentale de l'institution d'assistance américaine dont la marque est la prédominance du « mérite » comme critère d'octroi des transferts sociaux* »⁵¹. De plus, une seconde partition s'opère dans la répartition de l'aide en fonction des groupes les plus pauvres : il y a, à ce niveau, une approche catégorielle de l'assistance américaine avec des mesures spécifiques pour chaque groupe (ciblage) – les personnes n'entrant dans aucune catégorie ayant droit seulement à une maigre assistance de l'Etat ou de l'autorité locale. Par exemple, en 1977, le *Program for Better Jobs and Income* (PBJI) reposait sur un traitement différencié en fonction de l'employabilité des pauvres et seuls les méritants avaient une allocation supérieure aux allocataires non méritants.

Le système américain de protection sociale, fortement orienté vers l'assistance vise dès lors, dans une optique libérale, à apporter un minimum de ressources aux plus démunis sans pour autant décourager au travail. Le faible niveau des allocations d'aide sociale se justifie donc par le fait que l'assistance ne doit pas désinciter au travail. En tant qu'archétype de l'« Etat-providence libéral », les Etats-Unis accorde une très forte valeur éthique au travail lequel occupe une place centrale dans le système de protection sociale et joue un rôle très important dans la réinsertion des allocataires⁵².

Or, cette forme d'Etat-providence a des conséquences évidentes sur la structure du système et des régimes de protection sociale, tant au niveau des montants versés qu'à celui

⁵¹ S. Morel, « La logique de la contrepartie dans la protection sociale américaine », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 83.

⁵² Pour preuve, le FAP (*Family Assistance Plan*), programme d'assistance sociale adopté en 1969 en vue d'accorder un revenu minimum garanti, s'est vu rejeté par le Sénat, ce dernier estimant que cette mesure remettait en cause le principe de mérite. En effet, dans ce programme, l'assistance n'était plus liée à la volonté de travailler, du fait même que « *ce dernier aurait mis en fin au système assistanciel catégoriel en réunissant en un seul programme les diverses mesures d'assistance et se serait étendu aux travailleurs pauvres et aux familles biparentales* », indique Morel en page 103 de son ouvrage « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », Le Lien social, PUF, Paris, 2000.

des personnes couvertes. Les chiffres sont d'ailleurs là pour le prouver, car les dépenses sociales sont équivalentes à peine à 7,3 % du PIB américain en 1960. De plus, *Medicare* assure moins de 50 % des frais médicaux et *Medicaid* couvre seulement un pauvre sur deux ; d'autant plus que les dépenses consacrées à ces deux programmes ne représentent que 3 % du budget fédéral en 1965. La bonne santé de l'économie (croissance de 3,6 % du PIB sur la période 1950-1973) et du marché du travail (faible taux de chômage de l'ordre de 3 à 3,5 % en moyenne avant les années 1970) contraste alors avec la forte pauvreté perceptible aux Etats-Unis durant cette période, même si celle-ci recule (15,6 % en 1965 et 12 % en 1972).

La protection sociale, qui avait, au cours des Trente Glorieuses, pour finalité d'assurer la redistribution des revenus, s'est transformée depuis la fin des années 1970. Dans l'optique d'un renforcement du lien entre la protection sociale et l'emploi, les systèmes de protection sociale américain et français se sont dès lors progressivement orientés vers une dimension davantage intégrative du système. A partir des années 1990, la protection sociale a alors eu également pour objectif de permettre le retour à l'emploi des allocataires de l'aide sociale ou encore des chômeurs. Ainsi est venu se greffer, à une fonction de redistribution des revenus, une logique de réinsertion dans l'emploi. Depuis le début des années 1990, la protection sociale a donc, en France et aux Etats-Unis, une vocation double, à la fois redistributive et intégrative.

CHAPITRE II :

...A UNE PROTECTION SOCIALE

A DOUBLE VOCATION

REDISTRIBUTIVE ET INTEGRATIVE

A PARTIR DES ANNEES 1990

Les dépenses d'indemnisation du chômage et le coût de la protection sociale ont fortement cru depuis la fin des années 1970, et surtout au cours des années 1980. La prise de conscience politique de cet état de fait va alors se traduire, à partir du début des années 1990, par le besoin exprimé de réduire les dépenses sociales. En effet, les prestations d'aide sociale – pourtant peu élevées aux Etats-Unis – sont perçues comme pesant sur les finances publiques américaines et, dans une optique libérale de restriction budgétaire, le niveau de protection sociale est alors jugé trop important. Cette exigence de restriction budgétaire est également à l'œuvre en France où, pour des raisons de réduction du déficit budgétaire et de maîtrise des dépenses publiques – afin notamment de respecter les critères de Maastricht – la progression des dépenses de protection sociale a été considérablement ralentie (alors que le chômage continuait d'augmenter).

A partir des années 1990, la protection sociale a dès lors eu pour objectif, en plus de garantir un minimum de revenu, également de réinsérer dans l'emploi. S'est alors greffée sur la dimension redistributive du système de protection sociale, une logique intégrative fondée sur l'idée qu'il est désormais nécessaire d'activer les politiques d'emploi et donc de remettre au travail les allocataires de minima sociaux et les chômeurs.

Cette fonction de réintégration dans l'emploi désormais jouée par la protection sociale a donc été légitimée du fait de la volonté politique de mettre à contribution les allocataires de l'assurance-chômage et ceux de l'assistance sociale. Dès lors, les conditions d'ouverture des droits et les obligations pour pouvoir continuer à bénéficier des prestations d'assistance se sont durcis pour les allocataires de l'aide sociale aux Etats-Unis. C'est également le cas pour les chômeurs et les bénéficiaires de minima sociaux en France, même si les obligations n'ont pas été aussi renforcées qu'aux Etats-Unis.

Obnubilés par des impératifs d'équilibre budgétaire et financier des différents régimes, les pouvoirs publics, aussi bien en France qu'aux Etats-Unis, ont donc défendu l'idée d'une activation des dépenses passives. Cette orientation de la protection sociale vers une fonction davantage intégrative a été le fruit du souhait formulé par le pouvoir politique de renforcer le lien entre la protection sociale et l'emploi. Cette nouvelle dimension de la protection sociale s'est alors concrétisée, **aux Etats-Unis**, par **une radicalisation de l'assistance** qui s'est traduite par **un durcissement de l'aide sociale** (Section 1). En France, un mouvement identique semble être à l'œuvre, puisqu'on assiste, depuis lors, à **un certain alignement vers le bas du modèle de protection sociale français** (Section 2).

Section 1 : Vers une radicalisation de l'assistance : un durcissement de l'aide sociale aux Etats-Unis

Pour des raisons essentiellement budgétaires, l'assistance américaine s'est radicalisée en renforçant désormais les conditions d'ouverture des droits à l'aide sociale et en imposant de nouvelles contraintes aux allocataires (une obligation de travail pour toucher l'aide sociale, en l'occurrence). Il y a à la base de cette attitude politique deux raisons principales : tout d'abord, l'idée que la charge financière croissante que représente le régime d'assistance finit par miner les fondements même du système de protection sociale qui, de ce fait, doivent être totalement repensés ; ensuite, un retour en force de la notion de contrepartie dans les politiques d'assistance.

A l'origine de cette radicalisation de l'assistance sociale, il y a donc l'empreinte théorique de la pensée libérale, à laquelle viennent s'ajouter des considérations d'ordre philosophique et moral au sujet des nouveaux devoirs des allocataires de l'aide sociale. Ainsi, au-delà d'**une vive critique libérale de l'inadaptation des systèmes de protection sociale traditionnels** (§ 1), il y a aussi la volonté de faire évoluer le système américain vers plus d'obligations pour les allocataires. Dès lors, **la mutation des politiques d'assistance** peut s'analyser comme le passage **d'une relation d'assistance à une relation d'obligations réciproques** (§ 2).

§ 1 : Une vive critique libérale de l'inadaptation des systèmes de protection sociale traditionnels

Même si la redistribution est admise très largement dans son principe, elle donne cependant lieu à de vifs débats quant à son ampleur. De nombreux arguments libéraux

critiquant l'inefficacité d'une redistribution excessive ont été mis à jour⁵³. Au-delà de considérations de justice sociale, les libéraux focalisent leur pensée sur l'aspect anti-économique de la protection sociale en insistant sur son manque de réalisme et de pragmatisme par rapport aux exigences actuelles en matière de protection respectueuses des impératifs d'équilibre financier du système.

Ainsi, la théorie libérale émet une vive critique de l'inefficacité et de l'inadaptation du système de protection sociale qui remet en cause sa légitimité et donc, en quelque sorte, son existence (en tous cas, telle qu'elle est conçue actuellement). Elle fait, les libéraux font principalement état de deux objections vis-à-vis d'un système de couverture des risques qui n'est pas soumis aux lois du marché. Tout d'abord, **la protection sociale** est peu efficace dans la mesure où elle **induit des comportements de « passager clandestin »** (A). De plus, cette efficacité est également mise à mal du fait même du **financement du système de protection sociale** qui **pèse trop lourdement sur les salariés et les entreprises** (B).

A) La protection sociale induit des comportements de « passager clandestin »

Dans la théorie économique, la protection sociale est assimilée à un bien public (ou bien collectif). En fait, un bien collectif est un bien qui peut être consommé simultanément par plusieurs consommateurs sans que ces derniers soient dans une relation d'exclusion. Un bien public est donc caractérisé par deux principes : l'indivisibilité (chacun consomme le bien tout entier sans diminuer la consommation par une autre personne de ce même bien) et par la non-exclusion ou non-rivalité des consommateurs (on ne peut pas exclure de la consommation d'un bien collectif un consommateur qui n'en supporte pas les coûts). De par ses caractéristiques intrinsèques, la protection sociale – et plus particulièrement l'aide sociale – est donc un exemple manifeste de bien public.

Or, dans le cas général, un individu agissant de manière rationnelle ne révélera pas sa disposition à payer pour obtenir ce bien et il adoptera alors un comportement de « passager

⁵³ Au titre des arguments défendus par les libéraux, on peut mentionner notamment les quatre suivants : d'une part l'idée que les inégalités sociales sont une stimulation par le désir de promotion personnelle qu'elles suscitent, ce stimulus étant un des moteurs essentiels du progrès économique ; d'une autre, l'idée qu'une redistribution trop forte est de nature à affaiblir l'épargne ; ensuite, que la redistribution des revenus décourage l'effort productif autant pour ceux qui la financent que pour ceux qui en bénéficient ; enfin, que c'est un facteur important d'augmentation des prélèvements obligatoires.

clandestin » (ou *free rider*) en espérant bénéficier de l'usage du bien sans le financer⁵⁴. Finalement, tous les individus agiront de la même manière et, à l'équilibre, personne ne financera le bien, même si la collectivité aurait pu tirer bénéfice de sa fourniture. Chaque individu va alors chercher à profiter de la couverture de la protection sociale sans en supporter le coût. Au bout du compte, chaque individu faisant de même, personne ne financera le système. L'allocation d'équilibre est alors inefficace au sens de Pareto.

De plus, la thèse du hasard moral met en évidence le fait qu'une fois le contrat souscrit entre l'assureur et l'assuré, celui-ci modifie son comportement. Il agit donc sur la probabilité de voir l'événement contre lequel il est assuré survenir ou encore sur le montant des pertes supportées dans ce cas. La probabilité de réalisation de l'événement chômage va alors augmenter car tout individu, se sachant couvert par le système, va modifier son comportement et accroître ses risques. Dès lors, la couverture du risque engendre le risque et, à ce titre, « *l'indemnisation du chômage serait donc une source de chômage, car elle donnerait lieu à des abus et allonge la durée du chômage* »⁵⁵.

La théorie du *free rider* met donc à jour l'idée que la protection sociale, en tant que bien collectif, ne peut être financée que par les prélèvements obligatoires institués par l'Etat. L'existence d'un système de protection sociale serait donc à l'origine d'inefficiences puisqu'elle permet de « profiter » du système sans en supporter directement le coût. En effet, les chômeurs indemnisés bénéficient de prestations sociales financées par des cotisations et impôts payés par les salariés en activité. De même pour l'aide sociale, puisque ce système est financé par des aides publiques prélevées sur le produit des recettes fiscales, lesquelles sont perçues sur les actifs occupés. Ainsi, pour les libéraux, la protection sociale forme un système incapable de révéler les préférences individuelles et, en induisant des comportements de « passager clandestin », donc d'assistés, serait alors source d'irresponsabilités.

⁵⁴ Cette hypothèse est surtout valable dans le cas de l'assistance, car la protection des assurés sociaux est garantie par les cotisations payées par ces derniers. Dans le cas, l'assurance sociale est financée par les cotisants au régime qui sont, normalement, les seuls à pouvoir bénéficier des prestations versées par ledit régime. Les allocataires de l'aide sociale, quant à eux, ne financent pas le régime d'assistance bien qu'ils en bénéficient.

⁵⁵ C. Euzéby, « Mutations économiques et sociales en France depuis 1973 », *Les Topos*, Dunod, Paris, 1998, p. 38.

B) Le financement du système de protection sociale pèse trop lourdement sur les salariés et les entreprises

Le financement du système de protection sociale est assuré par les cotisations et/ou par la fiscalité. Or, Arthur Laffer a mis en évidence le fait qu'au-delà d'un certain seuil d'imposition le surcroît de recettes permis par l'aggravation de la pression fiscale diminue. Autrement dit, à partir d'un certain taux de prélèvements obligatoires, les recettes publiques n'augmentent plus. C'est d'ailleurs en se basant sur la thèse de Laffer que les libéraux admettent que la protection sociale est de nature à désinciter l'offre de travail ainsi qu'à restreindre l'activité productive des entreprises.

La protection sociale est donc un système d'assurance contre les risques inefficace pour deux raisons principalement : d'une part, en pesant sur le revenu disponible des ménages, le financement de la protection sociale est de nature à décourager l'offre de travail ; d'autre part, le poids croissant des prélèvements obligatoires servant à financer les dépenses de protection sociale induit des effets pervers sur l'activité productive des entreprises.

1. Le financement de la protection sociale est de nature à décourager l'offre de travail

Le financement d'un système de protection sociale peut être assuré de deux manières : soit par les cotisations sociales, soit par l'impôt. Dans le premier cas, le prélèvement est effectué à la source, c'est-à-dire par l'employeur sur le salaire brut du salarié, alors que dans le second cas, celui-ci est fait par l'Etat sur le revenu primaire du travailleur (impôts directs) et sur son revenu disponible (impôts indirects). Dans les deux cas, toutefois, le résultat est le même : que ce soit par les cotisations sociales ou par l'impôt⁵⁶, le prélèvement effectué va venir minorer le revenu disponible du salarié.

En jouant à la baisse sur le revenu disponible des salariés, le financement de la protection sociale diminue ainsi le pouvoir d'achat des ménages. De fait, la consommation diminue, surtout pour les catégories de travailleurs à bas revenus, lesquelles ont une

⁵⁶ Dans la réalité, ces deux techniques sont utilisées conjointement avec des taux de prélèvement pour chacun des deux mécanismes différents d'un pays à l'autre : certains préférant un financement par l'impôt, comme le Danemark, d'autres, comme la France, sont davantage orientés vers un financement par les cotisations sociales.

propension marginale à consommer plus élevée que celle des catégories supérieures. Cette baisse de la consommation, si elle est générale et importante, aboutit à une diminution de la demande, ce qui vient restreindre l'offre des entreprises et, à terme, ralentir la croissance de l'économie.

Ainsi, l'existence d'un système de protection sociale est considérée, par les libéraux, comme une entrave potentielle au bon fonctionnement de l'économie. D'autant que celle-ci, qui a pourtant pour objectif de garantir la justice sociale – en réduisant les inégalités de revenus notamment, via un mécanisme de transfert permettant d'accroître le revenu disponible des ménages à faible ressources – peut aboutir, par la redistribution des revenus qu'elle opère, à ce que ces inégalités se creusent davantage. En effet, si les catégories à faible revenu sont elles aussi assujetties à l'impôt et/ou doivent s'acquitter du paiement de leurs cotisations sociales au même titre que les autres salariés plus aisés, cela vient amoindrir leur pouvoir d'achat. Dès lors, cette catégorie – pourtant la plus touchée par la précarité et la pauvreté – n'est pas incitée à entrer sur le marché du travail, puisque tout supplément de revenu est imposé (mécanisme de l'allocation différentielle) et aboutit à diminuer le pouvoir d'achat du ménage, alors que les allocations sociales ne font l'objet d'aucune imposition⁵⁷. Le gain monétaire supplémentaire ainsi obtenu par le salaire perçu sur le marché du travail est sensiblement faible, dans la mesure où les impôts et cotisations sociales prélevées pour financer le système de protection sociale viennent minorer le revenu disponible des salariés.

Un constat est donc mis à jour par la théorie libérale : la protection sociale est inefficace car, du fait même de son financement, elle est un facteur de désincitation au travail, alors que, dans le même temps, le marché permet de se procurer les revenus nécessaires pour faire face aux besoins des individus et évite ainsi les situations de chômage prolongé (retour au plein-emploi par la totale flexibilité des salaires).

2. Le poids croissant des prélèvements obligatoires induit des effets pervers sur l'activité productive des entreprises

Un autre argument défendu par les auteurs libéraux pour justifier l'inefficacité de la protection sociale est d'affirmer que le financement du système vient compromettre la

⁵⁷ Néanmoins, dans la réalité, cet effet peut être partiellement annulé par la mise en place de la progressivité de l'impôt et par l'exonération de charges sociales sur les bas salaires.

compétitivité des entreprises et, à terme, l'emploi. En effet, dans une société développée, dans laquelle les besoins de protection sociale sont potentiellement croissants, le financement du système, assuré en partie par les cotisations patronales et les impôts versés par les sociétés, exerce une pression fiscale de plus en plus importante sur les entreprises.

Puisque les dépenses de protection sociale ne cessent de croître dans le temps⁵⁸, les prélèvements obligatoires opérés en partie sur les firmes afin d'assurer l'équilibre financier du système ne peuvent qu'augmenter et ainsi aboutir à restreindre l'activité productive des entreprises. En effet, les prélèvements réduisent les bénéfices des firmes, ce qui vient limiter leurs investissements productifs, d'où un probable ralentissement de la productivité. De plus, ils entraînent, en cas de marges de profit diminuées, des capacités d'autofinancement moindres ou, au contraire, afin de restaurer les marges, une élévation des prix de vente qui peut se traduire par une compétitivité plus faible. Enfin, ils augmentent le coût de la main d'œuvre et viennent alors accroître le coût du travail, ce qui aboutit à des phénomènes de substitution du capital au travail, sources de chômage.

Au final, le poids croissant de ces prélèvements obligatoires va alors venir grever le coût du travail, réduire les marges de profit des entreprises et donc leurs capacités d'autofinancement et enfin minorer les gains de productivité dégagés. De fait, la compétitivité de l'entreprise et l'emploi peuvent être affectés par ces augmentations successives des charges sociales et de la fiscalité. C. Euzéby (1998) affirme d'ailleurs à ce sujet que *« l'alourdissement des charges sociales et des impôts se traduirait soit par des prix de vente plus élevés, susceptibles de dégrader les soldes commerciaux (inflation par la fiscalité) et d'engendrer ainsi des pertes d'emplois, soit par une compression des marges de profit, laquelle compromettrait, selon les libéraux, l'investissement et la modernisation des entreprises et, à moyen terme, leur compétitivité structurelle »*⁵⁹.

Le financement des systèmes traditionnels est jugé inadapté par rapport aux exigences actuelles en matière de protection contre les risques sociaux. Dès lors, dans une optique d'activation des dépenses d'aide sociale s'accompagnant d'une mise à contribution des allocataires, les Etats-Unis se sont engagés dans une profonde mutation de leurs politiques d'assistance, mutation basée sur le passage d'une relation d'assistance à celle de réciprocité.

⁵⁸ A ce sujet, cf. la loi de Wagner, ainsi que la thèse du déplacement de Peacock et Wiseman (1961).

⁵⁹ C. Euzéby, « Mutations économiques et sociales en France depuis 1973 », *Les Topos*, Dunod, Paris, 1998, p. 39.

§ 2 : *La mutation des politiques d'assistance : de la relation d'assistance à la relation d'obligations réciproques*

L'inadaptation de la protection sociale actuelle légitime le fait de passer d'une logique de droits à une logique de devoirs pour les allocataires : ceux-ci sont désormais tenus de se conformer aux contraintes imposées par le système d'assistance. En effet, pour bénéficier des prestations d'aide sociale, ils doivent en contrepartie fournir un effort. Dès lors, une stratégie de réciprocité entre l'Etat et les allocataires s'institue, visant à obliger les allocataires à accepter de travailler en échange de l'aide qu'ils perçoivent.

Même si cette idée de contrepartie est récurrente dans l'histoire de l'institution assistancielle américaine, l'ampleur des débats sur ce thème connaît son apogée à partir de la fin des années 1980. Ainsi, la critique libérale de l'inefficacité des systèmes de protection sociale traditionnels a mis en évidence la nécessité de passer d'une « relation d'assistance » à une « relation d'obligations réciproques ». Il y a donc, depuis les années 1990, **dans les politiques d'assistance américaines, une réaffirmation de la place centrale de la contrepartie et de la réciprocité (A)**, laquelle se traduit alors dans la volonté avouée de **faire prévaloir le marché du travail dans la réinsertion des allocataires de l'aide sociale (B)**.

A) La réaffirmation de la place centrale de la contrepartie et de la réciprocité dans les politiques d'assistance américaines

Morel (1996) affirme que le concept fondamental permettant de comprendre les politiques d'assistance mises en place aux Etats-Unis est celui de la contrepartie, qu'elle définit comme un « *devoir de l'allocataire en échange de l'aide qui lui est fournie par la collectivité* »⁶⁰. Si la contrepartie est une logique fortement intégrée dans les mentalités aux Etats-Unis et donc si bien acceptée – voire même très sollicitée – par la population américaine, cela est dû notamment au fait que c'est une **idée ancienne de l'aide sociale américaine**, donc relativement bien ancrée dans le système de protection sociale national. D'autant plus qu'elle a connu, depuis les années 1990, une résurgence ; dès lors, la notion de

⁶⁰ S. Morel, « La logique de la contrepartie dans la protection sociale américaine », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 68.

contrepartie a été, en quelque sorte, **une idée remise au goût du jour, légitimée par des impératifs de restriction budgétaire.**

1. Une idée ancienne de l'aide sociale américaine

Si la contrepartie est une idée fortement présente dans les politiques d'assistance américaines actuelles, il est à noter que celle-ci a toujours été au fondement même de la logique de l'aide sociale et au cœur de nombreux débats à son sujet. Morel indique en effet que « *l'imposition d'une contrepartie est une constante de l'institution assistancielle américaine* »⁶¹ et donc que celle-ci n'est pas un phénomène contemporain.

Les programmes de welfare (c'est-à-dire d'aide sociale) sont généralement mal perçus par l'opinion publique américaine, car ces programmes s'opposent – jusqu'à la réforme de 1996 en tous cas – aux principes et valeurs fondamentales de la société américaine, à savoir surtout la responsabilité individuelle. Ellwood (1988) précise d'ailleurs à ce sujet que « *l'opinion publique n'a jamais vu l'aide sociale comme un droit* »⁶². S'il importe à l'Etat de contribuer au bien-être commun, le bien-être individuel reste, quant à lui, du ressort de la personne. Ainsi, la notion de contrepartie est essentielle dans la mesure où elle aboutit à considérer que l'allocataire est redevable envers la société des prestations sociales que lui verse la collectivité. L'idée de dépendance est centrale et amène alors à observer la protection sociale américaine sous l'angle de la réciprocité. En effet, le bénéficiaire de l'allocation est tout autant, voire davantage, responsable de sa situation que la collectivité et, dans ce contexte, il apparaît logique qu'à partir du moment où celle-ci accepte de faire un effort de soutien envers lui, ce dernier fournisse lui aussi de son côté un effort nécessaire pour travailler.

Ainsi, l'obligation de réciprocité induit un comportement de responsabilisation des individus qui se doivent de rechercher activement du travail sous peine de voir leurs allocations réduites, ou même supprimées. La logique de réciprocité prévaut donc dans l'assistance américaine : elle est une condition nécessaire pour obtenir droit à une aide de l'Etat. A ce titre, on peut mentionner l'ADC (*Aid to Dependent Children*) qui, créée en 1935,

⁶¹ S. Morel, « La logique de la contrepartie dans la protection sociale américaine », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 83.

⁶² S. Morel, « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », *Le Lien social*, PUF, Paris, 2000, p. 104.

lie l'octroi de la prestation d'assistance non pas au devoir de travailler, mais à celui d'élever les enfants. Le devoir d'éducation remplace ainsi le devoir de travailler pour obtenir l'aide et les allocataires ne sont alors pas tenus de rechercher activement un emploi, mais de subvenir aux besoins de leurs enfants⁶³. L'assistance américaine s'inscrit de fait dans une stratégie d'obligations réciproques, c'est-à-dire d'obligations mutuelles entre l'allocataire et l'Etat (gouvernement fédéral et/ou état fédéré) et « *la contrepartie est ainsi enserrée dans un vaste réseau de droits et de devoirs* »⁶⁴.

2. Une idée remise au goût du jour, renforcée par les impératifs budgétaires

Si l'idée de contrepartie existait déjà dès les années 1930 et a surtout été mise en œuvre depuis la fin des années 1960, son caractère obligatoire et coercitif a été véritablement renforcé à partir des années 1990, qui ont vu la montée en masse de la pauvreté et de la misère sociale. A l'origine du nouvel élan de cette notion, il y a deux raisons majeures : tout d'abord, des raisons d'ordre budgétaire, car l'accroissement du nombre d'allocataires est venu grever le coût de l'assistance⁶⁵ ; ensuite, des raisons d'ordre moral, puisque est véhiculée l'idée que l'assistance, en ayant pour conséquence de rendre les allocataires dépendants de l'aide sociale, est génératrice d'effets pervers.

⁶³ Il s'agit ici, dans une période forte crise économique et de sous-emploi généralisé (crise de 1929, suivie de la grande dépression des années 1930 aux Etats-Unis), d'une stratégie d'éloignement du marché du travail des mères pauvres au profit des hommes. Il y a donc une logique discriminatoire ayant pour objet d'opérer une sélection au sein de la population en vue d'en favoriser un segment, considéré comme prioritaire en emploi.

⁶⁴ S. Morel, « La logique de la contrepartie dans la protection sociale américaine », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 84.

⁶⁵ Si l'on dénombre 800 000 familles dépendantes de l'aide sociale en 1960, puis 3,7 millions en 1987 (soit 7,3 millions d'enfants concernés) et 14,2 millions en 1993 (un enfant sur cinq de moins de dix-huit ans), on constate que, dans le même temps, les dépenses de l'aide sociale n'ont, depuis 1992, pas sensiblement augmenté. Il y a donc eu une volonté politique manifeste de restreindre le budget accordé à l'aide sociale en limitant les dépenses pour réduire le coût financier de l'institution assistancielle. De fait, les sommes allouées aux bénéficiaires ont diminué dans des proportions souvent importantes (Lacronique et Le Rigoleur, 1997). En fait, ce sont surtout les hausses du coût de l'assurance maladie qui ont forcé le choix d'une réduction du budget de l'aide sociale. En effet, si les coûts totaux de l'aide sociale représentent uniquement 1,1 % des dépenses publiques fédérales en 1993, celle-ci induit 5,4 % de dépenses publiques d'assurance maladie dans le budget fédéral. De fait, si le coût de l'aide sociale semble faible (à peine 3,5 % des dépenses publiques directes des Etats), ce sont surtout les coûts induits par l'assurance maladie pour les bénéficiaires de l'aide sociale (à travers notamment le programme Medicaid) qui semblent poser souci aux politiques – car ces coûts ont fortement progressé durant les dix dernières années. Si l'on ajoute les coûts de Medicaid des allocataires de l'aide sociale, celle-ci, par la couverture des soins médicaux qu'elle assure de manière automatique, représente alors un coût égal à 18,4 % de la dépense publique.

L'idée centrale devient alors celle de la dépendance ; Mead affirmant à ce propos que « l'efficacité des politiques d'assistance exige de reconnaître que la pauvreté n'est plus de nature économique mais découle des comportements de « dépendance » des allocataires de l'aide sociale »⁶⁶ et donc que, selon lui, « la pauvreté ne vient pas des structures sociales mais de la « passivité » des pauvres »⁶⁷. Le welfare américain serait ainsi soumis à un certain nombre d'effets pervers, au titre desquels la dépendance est certainement l'argument le plus souvent avancé pour légitimer la pensée que vis-à-vis de l'aide sociale, « l'assisté ne serait pas « aidé », mais au contraire « aliéné » entretenu dans sa dépendance et perdrait en fait sa dignité d'homme en renonçant à « se battre » pour trouver un emploi et faire vivre sa famille »⁶⁸. L'allocataire de l'aide sociale est ainsi « un individu « piégé » dans le cercle vicieux de l'assistance, incapable seul de sortir de la dépendance et de retrouver une position sociale normale d'autonomie individuelle »⁶⁹.

Comme le fait remarquer Morel, Mead (1996) avance l'idée que « l'Etat doit utiliser son pouvoir de contrainte pour forcer les pauvres à sortir de l'état de dépendance. L'aide sociale ne doit plus être vue comme un « droit », car c'est l'absence de contrepartie qui est la source des problèmes »⁷⁰. Cette résurgence et cette réaffirmation cinglante de la contrepartie, comme fondatrice d'un devoir de l'allocataire pour obtenir l'aide sociale, est due aux exigences nouvelles qu'impose la vision ultra-libérale prédominante aux Etats-Unis depuis le début des années 1980 (depuis l'arrivée au pouvoir de Reagan en fait). En effet, contraints de se soumettre aux impératifs de la concurrence mondiale, les Etats-Unis ont fait le choix délibéré de mener une politique de restriction budgétaire et de limitation des dépenses publiques. Dès lors, le gouvernement fédéral a cherché à réduire le coût de l'aide sociale et à stopper sa croissance et, de ce fait, la contrepartie a été vue comme une des conditions nécessaires afin de décider l'attribution d'une aide à l'allocataire.

⁶⁶ S. Morel, , « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », Le Lien social, PUF, Paris, 2000, p. 174.

⁶⁷ S. Morel, « La logique de la contrepartie dans la protection sociale américaine », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997 *ibid.*, p. 175.

⁶⁸ J.-F. Lacronique et A. Le Rigoleur, « La réforme de l'aide sociale aux Etats-Unis : l'obsession du sevrage », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 90.

⁶⁹ S. Morel, *op. cit.*, p. 69.

⁷⁰ S. Morel, *op. cit.*, p. 182.

B) La prééminence du marché du travail dans la réinsertion des allocataires de l'aide sociale

L'assistance américaine est fortement orientée et consubstantiellement liée au marché du travail. Or, si le marché du travail a toujours joué un rôle très important vis-à-vis des allocataires de l'aide sociale dans l'histoire de la protection sociale américaine, la spécificité des années 1990 est d'avoir intensifié cette primauté, notamment par la restriction des droits des bénéficiaires de l'assistance, obligeant de fait ces derniers à entrer sur le marché du travail pour se procurer des revenus suffisants.

Déjà fortement présent dans la société américaine, le rôle prédominant joué par le marché du travail dans le domaine de la réinsertion des allocataires a été renforcé du fait de **critiques** adressées à l'encontre de **l'assistance sociale**, laquelle est perçue comme **ne respectant pas le principe de réciprocité**. Dès lors, la notion de contrepartie constitue l'élément central permettant de comprendre pour quelles raisons les politiques d'assistance américaines opèrent **un traitement différencié des allocataires selon leur « aptitude » au travail**.

1. Une critique du caractère non réciproque de l'assistance sociale

L'assistance américaine est, depuis la fin des années 1980, constamment remise en cause par de nombreux auteurs, au motif que cette dernière – contrairement à l'assurance sociale ou aux transferts universels – ne respecte pas le critère de réciprocité. *« D'un côté, les pauvres sont les seuls à recevoir une aide, de l'autre, au niveau de la contribution socialement reconnue, ils sont les seuls à en être exemptés. L'assistance viole la norme de la réciprocité parce qu'elle dissocie « ceux qui paient » de « ceux qui reçoivent » »*⁷¹, souligne en effet Morel. Ainsi, les assurés sociaux, qui financent pourtant le système, n'y ont pas droit, alors que les bénéficiaires de l'assistance la perçoivent sans y contribuer.

Pour parer à cette « injustice », les allocataires de l'aide sociale doivent eux aussi désormais s'inscrire dans une démarche contributive. Puisqu'ils ne peuvent pas participer au

⁷¹ S. Morel, « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », Le Lien social, PUF, Paris, 2000, p. 63.

financement du système d'assistance du fait de leur trop faibles ressources, à eux de démontrer qu'ils font des efforts pour retrouver un emploi. Dès lors, l'idée défendue est que « *les personnes recevant l'aide de la société doivent être soumises au respect d'un nouveau devoir : le travail* »⁷², car « *si la société fait un effort pour soutenir les allocataires, ceux-ci, en contrepartie, doivent faire l'effort de travailler* »⁷³. Il apparaît alors indispensable de « *lier les prestations d'aide sociale à des obligations comme le travail* »⁷⁴.

De ce fait, le travail des allocataires de l'aide sociale « *doit être vu, non pas comme l'expression de leur propre intérêt mais comme une obligation due à la société* »⁷⁵. La réciprocité des droits et des devoirs, dont il a été fait mention ci-dessus, se révèle être ainsi particulièrement manifeste dans le cadre de la réinsertion sur le marché du travail. Aux Etats-Unis, la contrepartie joue donc un rôle essentiel en matière de réinsertion dans l'emploi.

2. Un traitement différencié des allocataires selon leur « aptitude » au travail

Aux Etats-Unis, du fait notamment d'un faible taux de chômage et de fortes progressions des créations d'emplois, le marché du travail joue un rôle clef : vu le faible niveau de protection sociale et d'indemnisation du chômage, c'est donc inévitablement ce dernier qui donne la possibilité aux personnes de se procurer des revenus suffisants que les transferts sociaux ne permettent pas d'obtenir⁷⁶. Ce rôle central du marché du travail conduit à limiter l'insertion à une intégration sur le marché du travail et donc à privilégier une approche purement économique de l'insertion professionnelle.

Or, l'insertion en emploi ne vise pas tous les allocataires de l'aide sociale de la même manière et, dès lors, une distinction entre « aptes » et « inaptes » au travail est établie⁷⁷. En

⁷² S. Morel, « La logique de la contrepartie dans la protection sociale américaine », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 69.

⁷³ S. Morel, *ibid.*, p. 62.

⁷⁴ S. Morel, « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », *Le Lien social*, PUF, Paris, 2000, p. 182.

⁷⁵ S. Morel, *ibid.*

⁷⁶ J.-C. Barbier, « Comparer insertion et workfare ? », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 17.

⁷⁷ Sont considérés comme « inaptes » au travail, les allocataires qui, pour des raisons bien particulières (maladie mentale, vieillesse, incapacité physique, mauvais état de santé,...), ne sont pas en mesure d'exercer une activité. Dès lors, sont considérés comme « aptes » au travail, toutes les personnes bénéficiaires de l'aide sociale qui sont employables, c'est-à-dire celles qui se situent dans la possibilité manifeste de pouvoir occuper un emploi.

fait, il existe une contradiction dans la logique assistancielle : la plupart des allocataires de l'aide sociale qui bénéficient de prestations sont à la charge de l'assistance alors qu'ils sont « aptes » au travail ; ils sont donc employables et ne devraient donc pas être allocataires de l'assistance sociale. La distinction entre « aptes » et « inaptes » au travail cherche alors à mettre un terme à cette contradiction, en affirmant que les personnes employables, donc « aptes » au travail, ont un devoir de travailler, d'occuper un emploi.

En effet, alors que les « inaptes » au travail sont les seuls à pouvoir bénéficier d'une aide sans contrepartie, les personnes « aptes » au travail ne peuvent quant à elles prétendre à une allocation d'assistance que si elles justifient l'exercice d'une activité. Elles doivent ainsi accepter d'intégrer le marché du travail, soit pour sortir du système d'assistance (et donc bénéficier d'un salaire), soit pour continuer à percevoir les prestations d'aide sociale.

Si le modèle américain s'est durci, cela semble être également le cas en France. D'ailleurs, les pouvoirs publics, en se basant notamment sur des études et des rapports récents, prônent depuis une dizaine d'années environ la convergence du modèle français vers celui américain. Ce rapprochement vers le modèle américain est lourd de conséquences puisqu'il induit un certain alignement vers le bas de notre modèle de protection sociale.

Section 2 : Un certain alignement vers le bas du modèle français de protection sociale

Depuis le début des années 1990, la France s'est peu à peu engagée dans la voie d'une redéfinition des fonctions de son système de protection sociale. Dès lors, la restructuration du système d'indemnisation du chômage, ainsi que de l'aide sociale a été jugée indispensable et légitimée, là encore, par des impératifs financiers et budgétaires. Si la protection sociale française s'est réorientée vers une dimension davantage intégrative, c'est en réalité surtout parce que l'idéologie libérale et la philosophie américaine ont marqué fortement de leur empreinte l'ensemble des modèles de protection sociale en Europe.

Même si cette influence de la pensée et du modèle américains est surtout visible au Royaume-Uni, il n'en reste pas moins que la France n'y a pas échappé et qu'aujourd'hui son

modèle, mis à mal par les crises de 1973 et de 1979, a été remis en cause avec véhémence par de nombreux auteurs et hommes politiques. Il y a donc, à la base de cet alignement vers le bas du modèle français deux raisons : d'une part, le fait indéniable que **la crise de l'emploi a remis en cause le modèle français de protection sociale** (§ 1) ; d'autre part, **l'influence grandissante de la morale sociale américaine** dont les idées sont à l'origine de **l'instrumentalisation de la protection sociale française** (§ 2).

§ 1 : La crise de l'emploi a remis en cause le modèle français de protection sociale

Fondé sur une logique de plein-emploi et de croissance soutenue de l'activité économique, le modèle français de protection sociale a été, à partir des années 1970, fortement remis en cause par la crise économique. En effet, à partir de cette date, le modèle d'emploi fordiste à l'œuvre dans notre pays a volé en éclats et n'était dès lors plus capable d'assurer simultanément progrès économique et progrès social. Or, la crise de l'emploi a pesé lourdement sur les finances publiques. La réduction des dépenses de protection sociale est dès lors vue, principalement depuis le début des années 1990, comme une nécessité afin de garantir l'équilibre financier de la protection sociale française, cette réduction ayant entraîné de fait une mutation du système d'indemnisation du chômage et de l'aide sociale.

Si les années 1980 ont été celles du temps d'adaptation des régimes de protection, les années 1990 ont été celles de la transformation de notre modèle de protection sociale qui a dû s'adapter pour répondre aux contraintes imposées par la concurrence mondiale et l'adhésion à l'Union Economique et Monétaire. Ainsi, l'instrumentalisation du modèle français de protection sociale a pour origine **l'internationalisation des économies et l'intégration européenne qui ont réduit les marges de manœuvre budgétaires** (A) et s'est manifestée par le passage **d'une visée intégratrice à une logique gestionnaire**⁷⁸ de l'indemnisation du chômage et de l'aide sociale (B).

⁷⁸ Il ne faut pas entendre « intégratrice » ici dans le sens d'intégration dans l'emploi, mais dans celui d'intégration dans le système de protection sociale. Le terme « intégratrice » n'est donc pas à confondre avec le terme « intégrative ». Si, pendant les Trente Glorieuses, la protection sociale française était, selon une logique redistributive, à visée intégratrice, elle est s'est tournée, à partir des années 1990, dans l'optique d'un système à vocation intégrative, vers une logique gestionnaire.

A) L'internationalisation des économies et l'intégration européenne ont réduit les marges de manœuvre budgétaires

Depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990, il y a, comme le disent Clément et Goujon (2001), « *la pression d'un nouvel environnement économique et politique* »⁷⁹ qui conduit à ce que les marchés soient de plus en plus flexibles, notamment parce que la compétitivité s'accroît et parce que la logique du profit devient dominante. L'hypothèse libérale d'une incompatibilité entre efficacité économique et protection sociale légitime alors l'idée d'une protection sociale minimale. Il semblerait donc que pour être davantage compatible avec une économie de marché de plus en plus déréglementée notre système de protection sociale doive devenir moins coûteux.

Dès lors, l'idée d'une protection sociale minimale a fait une percée en France et est alors apparu, au sein des discours politiques sur le devenir de la protection sociale français, le besoin de comprimer le coût de notre système. Les marges de manœuvre budgétaire ont de fait été sensiblement réduites par l'émergence d'« *un contexte politique et économique international profondément renouvelé* »⁸⁰. Il y a donc **de nouvelles contraintes (flexibilité des marchés et concurrence mondiale)** pesant **sur l'emploi**, lesquelles aboutissent de fait à **affaiblir le système de protection sociale**. A ces contraintes internationales sont venues s'ajouter également les impératifs imposés par le **traité de Maastricht**, dont le **respect des critères oblige à un assainissement des finances publiques nationales**.

1. Flexibilité des marchés et concurrence mondiale constituent de nouvelles contraintes sur l'emploi et affaiblissent le niveau de protection sociale

A la crise de 1973 se sont ajoutés, dès la fin des années 1970, la concurrence des NPI et, à partir de la fin des années 1980, celle des ex-pays soviétiques. Puisque « *dans un marché mondialisé le salaire et les dépenses de protection sociale sont de plus en plus perçus comme*

⁷⁹ A. Clément et D. Goujon, « Vers une convergence des politiques sociales en Europe – l'exemple des minima sociaux », XXIèmes Journées de l'AES, Lille, 13 et 14 septembre 2000, p. 13.

⁸⁰ A. Clément et D. Goujon, *ibid.*

un coût faisant obstacle à la concurrence que se livrent les entreprises et les Etats sur la scène internationale »⁸¹, la France a donc dû s'adapter aux nouvelles exigences d'une économie internationalisée et, insérée dans une économie mondiale déréglementée et dans laquelle la flexibilité est synonyme de réussite économique, l'économie française s'est alors orientée vers une politique de maîtrise des finances publiques et de rigueur budgétaire.

C'est ainsi qu'a été mise en place, à partir de 1986, une politique de désinflation compétitive basée sur la déréglementation, ainsi que sur des mesures d'allègement du coût du travail, d'allègement fiscal et de maîtrise budgétaire, laquelle avait pour objet de stabiliser le franc par rapport au mark (politique de franc fort). De plus, ainsi que l'écrit Euzéby (1998), *« la concurrence étant devenue plus rude, la course à la productivité a été mise au service de la guerre des prix, faisant du travail une variable d'ajustement »*⁸². L'exigence de flexibilité du marché du travail et de l'emploi a donc nécessité une adaptation constante des entreprises françaises face aux nouvelles contraintes internationales. En effet, pour faire face à la concurrence mondiale et être ainsi aussi compétitifs que leurs concurrents, celles-ci ont dû aligner leurs coûts de production par une réduction du coût du travail, afin notamment d'accroître leurs gains de productivité et avoir des prix de vente plus faibles (compétitivité-prix) permettant une relance de la croissance par les exportations. Le choix de limiter au maximum le déficit extérieur, ainsi que l'orientation vers une politique de restriction budgétaire, se sont alors soldés par une compression des charges financières pesant sur les finances publiques – et notamment sur le budget de l'Etat – qui a nécessité de réduire les dépenses de protection sociale.

La mutation de l'environnement économique international a donc eu pour conséquence *« une mondialisation des marchés (au sens d'une accélération et d'un approfondissement du processus d'internationalisation existant), une montée de la régionalisation (multiplication des blocs commerciaux et des unions douanières) et un développement de l'exclusion sociale »*⁸³. Dès lors, bien que le niveau de protection sociale ne semble pas avoir été directement affecté par les mutations de l'économie et de l'emploi, il n'en demeure pas moins que le système de protection sociale français a tout de même subi les effets de

⁸¹ A. Clément et D. Goujon, « Vers une convergence des politiques sociales en Europe – l'exemple des minima sociaux », XXIèmes Journées de l'AES, Lille, 13 et 14 septembre 2000, p. 13.

⁸² C. Euzéby, « Mutations économiques et sociale en France depuis 1973 », *Les Topos*, Dunod, Paris, 1998, p. 10.

⁸³ C. Euzéby, *ibid.*, pp. 10-11.

l'internationalisation des économies et de la concurrence mondiale. A cela sont venus s'ajouter, au début des années 1990, les critères restrictifs imposés par le traité de Maastricht.

2. Le respect des critères de Maastricht oblige à un assainissement des finances publiques nationales

Depuis 1993, la France est astreinte à un certain nombre de critères édictés par le traité de Maastricht qui, entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1994, oblige chaque Etat ayant adhéré à l'Union Economique et Monétaire au respect de ces critères sous peine de sanctions par la Commission européenne et/ou le Conseil des Ministres. Ces critères paraissent être particulièrement restrictifs dans le domaine budgétaire, notamment par la nécessité de réduire les besoins de financement des différents secteurs de l'administration publique (APU, APUL et APUSS) afin d'équilibrer les finances publiques et ainsi éviter le creusement des déficits amorcés depuis le second choc pétrolier (1979) et surtout à partir de 1982. Le traité de Maastricht sur l'Union européenne dispose en effet à l'article 104 C que « *les Etats évitent les déficits publics excessifs* »

L'absence de déficit excessif suppose alors le respect de deux critères, à savoir ne pas dépasser le seuil de 3 % pour le rapport entre le besoin de financement des administrations publiques et le PIB (obligation de réduire les déficits budgétaires à moins de 3 % du PIB) et ne pas dépasser le seuil de 60 % pour le rapport entre la dette des administrations publiques et le PIB (le stock de dette publique ne doit pas être supérieur à 60 % du PIB). La politique budgétaire française a été, de fait, neutralisée par le traité, d'autant que les marges de manœuvre par la politique monétaire sont elles aussi limitées puisque le taux d'inflation doit être maîtrisé afin d'assurer notamment la stabilité des prix et donc être inférieur à 1,5 points de l'inflation moyenne des trois pays les plus performants.

Les critères de Maastricht s'inscrivent donc dans l'optique d'un assainissement des finances publiques nationales. Cette obligation d'assainissement financier a alors rendu inévitable, en France, la réduction des dépenses de protection sociale, ce qui a débouché sur une nécessaire mutation du système d'indemnisation du chômage et de l'aide sociale.

B) D'une visée intégratrice à une logique gestionnaire

Les prestations de protection sociale, avec 29,8 % du PIB en 1997, représentent le poste de dépense des administrations publiques le plus important et celui dont l'évolution a le plus augmenté au cours des vingt dernières années⁸⁴. L'objectif de maîtrise des finances publiques – qui correspond à la logique gestionnaire à l'œuvre depuis le début des années 1990 – est donc surtout orienté vers un maintien de l'équilibre financier du système de protection sociale. Si la crise de l'emploi n'a pas affecté profondément la protection sociale au cours des années 1980, au point de modifier sa structure, tel n'a pas été le cas des années 1990 qui, au nom de l'impératif d'équilibre budgétaire imposé par la mise en place de l'UEM, ont vu un changement radical de la nature de notre système.

La protection sociale, qui avait originellement pour vocation d'assurer la redistribution des revenus, s'est transformée pour se réorienter vers une dimension davantage intégrative. Cette mutation est surtout due aux critiques adressées à l'encontre d'**un système jugé coûteux pour une efficacité redistributive** somme toute **limitée**. Le système s'est donc trouvé confronté à la montée du chômage et de la précarité et a ainsi dû **répondre à l'urgence et à l'exclusion sociales** – et ce malgré des ressources limitées.

1. Un système coûteux à gérer pour une efficacité redistributive limitée

Les dépenses de protection sociale « absorbent », en 1998, près de 30 % du PIB et représentent 35 % du revenu disponible des ménages, alors que ces taux étaient, en 1970, respectivement de 19 % et 24,7 %⁸⁵. On constate donc bien que la croissance des dépenses a été, sur cette période, proportionnellement plus importante que celle des prestations ; ce qui prouve que l'efficacité redistributive du système a été mise à mal depuis la fin des années 1970.

Cet état de fait s'explique parce que, dans des pays développés tels que le nôtre, dans lequel le niveau de protection sociale est très élevé et où les exigences en matière de couverture des risques et de prestations sociales sont fortes, les dépenses sociales augmentent

⁸⁴ Les prestations de protection sociale sont en effet passées, de 1981 à 1997, de 25,9 % du PIB à 29,8 % du PIB français (source : *Les revenus sociaux 1981-1997*, 1998, p.5).

⁸⁵ Ces chiffres sont tirés de l'ouvrage de C. Euzéby, « Mutations économiques et sociale en France depuis 1973 », *Les Topos*, Dunod, Paris, 1998, pp. 33-34.

nettement plus vite que les recettes. Les dépenses ont en effet une propension à croître plus rapidement que les recettes pour trois raisons principalement : d'une part, parce que l'existence d'un chômage de masse entraîne des pertes de recettes alors que les dépenses continuent d'augmenter⁸⁶; d'autre part, parce qu'il y a une tendance – apparemment irréversible – à la hausse des dépenses de santé⁸⁷; enfin, parce qu'il y a une dégradation du rapport entre cotisants et retraités⁸⁸.

Dès lors, des déséquilibres financiers croissants apparaissent au sein des différents régimes et, pour venir combler les déficits, l'Etat doit accroître les recettes publiques afin de rééquilibrer le système. Pour ce faire, il doit alors agir sur les prélèvements obligatoires, notamment via le relèvement des taux de cotisations sociales mais aussi par l'élévation du taux de pression fiscale. Or, le taux de prélèvements obligatoires étant déjà très élevé en France (45,4 en 1989⁸⁹), il semble difficile de le relever davantage. Dès lors, les recettes sont condamnées à stagner, d'autant plus que les cotisations sont sensiblement moins importantes puisque le chômage vient minorer les rentrées fiscales. C. Euzéby (1998) note d'ailleurs à ce sujet qu' « *avec un taux de croissance du PIB réduit de moitié par rapport aux Trente Glorieuses et un nombre de chômeurs (non cotisants) dix fois plus grand, les flux de recettes se sont infléchis, alors que les dépenses se sont quasiment emballées sous l'effet de la montée du chômage et de la précarité et du vieillissement démographique* »⁹⁰.

Il existe ainsi une dissymétrie entre l'évolution des recettes et celle des dépenses. Dans ce cas, toute dépense supplémentaire décidée par l'Etat compromet l'équilibre financier des comptes de la protection sociale, ce qui plonge le système dans une situation de crise financière. Même si le système de protection sociale constitue un dispositif redistributif qui, par le jeu des transferts, permet de réduire artificiellement les inégalités de revenus, il pose

⁸⁶ Le chômage de masse aboutit à ce que le nombre de cotisants soit toujours plus restreint à mesure que le chômage augmente (car les chômeurs ne cotisent pas ou plus), alors que dans le même temps les recettes nécessaires pour financer les prestations sociales (minima sociaux, indemnisation du chômage, par exemple) sont de plus en plus importantes (le nombre de bénéficiaires s'accroît).

⁸⁷ Les dépenses de santé sont principalement dues au vieillissement de la population, au progrès médical, ainsi qu'aux exigences croissantes en matière de soins médicaux (la population demande beaucoup plus de soins quand le pays se développe et que le niveau de vie croît).

⁸⁸ La dégradation de ce rapport résulte de la conjonction de deux phénomènes : 1) le vieillissement démographique (effondrement de la fécondité couplé à l'augmentation de la durée de vie moyenne) ; 2) une tendance au raccourcissement de la durée de vie active (la hausse de la durée des études et la baisse de la durée de vie active se conjuguent alors pour donner naissance à cette tendance).

⁸⁹ J.-C. Ray et alii, « Analyse économique des politiques sociales », *Economie*, PUF, Paris, 1988, p. 53 (les chiffres sont tirés de la source suivante : *Les comptes de la Nation*, 1988).

⁹⁰ C. Euzéby, « Mutations économiques et sociales en France depuis 1973 », *Les Topos*, Dunod, Paris, 1998, p. 36.

néanmoins un problème d'accroissement des dépenses, lequel alourdit la charge budgétaire de l'Etat et met à mal l'efficacité redistributive du système et par là même la notion de justice sociale.

2. Répondre à l'urgence et à l'exclusion sociales

La montée du chômage a entraîné avec elle une réduction mécanique des recettes de la protection sociale. Or, cette hausse inexorable du chômage s'est accompagnée d'un phénomène de précarisation des emplois et donc des conditions d'existence. De fait, pour faire face à l'urgence sociale et ainsi apporter une réponse à l'exclusion d'une catégorie de plus en plus importante de la population, l'Etat a dû subventionner une part croissante du régime d'indemnisation du chômage, notamment via la fiscalisation.

C'est ainsi qu'à partir des années 1970 se sont développés des « minima sociaux de transition » (Outin, 1998), au titre desquels on peut mentionner l'API, l'AI et l'ASS⁹¹. La part du régime de solidarité s'est ainsi considérablement élargi, alors que dans le même temps, le régime d'assurance a vu ses prestations se réduire. Il y a eu dès lors un mécanisme de déversement d'une partie des allocataires du régime d'assurance vers celui de solidarité. On est ainsi passé du droit à l'assurance au droit à l'assistance. Or, comme le font remarquer Daniel et Tuchsirer (1998), « *la réduction des couvertures obligatoires, et dans le même temps l'accroissement du nombre de personnes plus ou moins directement affectées par les changements à l'œuvre sur le marché du travail à travers un chômage prolongé ou des statuts de plus en plus précaires, ont conduit à une transformation profonde de la place de l'assistance au sein du système français de protection sociale* »⁹².

L'assistance elle-même est alors mise à mal et ne peut donc pas prendre le relais de l'assurance puisque l'Etat est contraint d'éviter les déficits publics excessifs et ne peut donc agir au moyen du budget. Les changements intervenus sur le marché du travail ont ainsi abouti, depuis le début des années 1980, à un rétrécissement du champ de l'assurance sociale et à une transformation de l'assistance, laquelle ne vient plus « *en complément pour favoriser*

⁹¹ API : allocation de parent isolé, créé en 1976 ; AI : allocation d'insertion, née en 1984, qui remplace l'allocation forfaitaire mise en place en 1979 ; ASS : allocation de solidarité spécifique, créée en 1984, qui remplace l'allocation de secours exceptionnel établie en 1981.

⁹² C. Daniel et C. Tuchsirer, « Assurance, assistance, solidarité : quels fondements pour la protection sociale des salariés ? », in *Revue de l'IREs*, n° 30, 1999/2, IRES, Noisy-le-Grand, 1998, p. 21.

l'insertion dans le salariat »⁹³, mais, au contraire, s'inscrit dès lors « *dans une logique de segmentation et de relégation des populations dont les droits sont de moindre qualité que ceux garantis par l'assurance* »⁹⁴. En effet, alors que les prestations chômage étaient construites sur une logique cumulative sur la période 1958-1979 (avec notamment l'allocation spéciale de l'Unedic, la garantie de ressource et l'allocation spécifique d'attente qui s'ajoutent au premier étage de l'aide publique), depuis 1984, une logique de segmentation est à l'œuvre qui aboutit à accorder des droits différents pour des catégories de chômeurs différentes. Ceux-ci sont alors plus liés au passé professionnel des chômeurs qu'à leur position réelle sur le marché du travail (Daniel, Tuchsirer, 1999).

Pour répondre à l'exclusion d'une partie croissante de la population a été mise en œuvre, en 1988, le RMI (revenu minimum d'insertion). Si celui-ci avait originellement pour mission d'assurer un minimum de revenu garanti aux personnes n'ayant pas accès au marché du travail et était, à ce titre, conçu selon une logique de minima social transitoire, il est vite devenu le troisième étage d'indemnisation du chômage. En effet, les garanties accordées aux chômeurs indemnisés au titre de l'assurance et de ceux indemnisés au titre du régime de solidarité allant en s'amointrissant, les revenus de remplacement ont alors été de moins en moins élevés. Dès lors, le RMI a joué le rôle d'amortisseur des coûts de la crise du marché du travail. Celui-ci s'est en effet substitué dans un certain nombre de cas (pour les chômeurs de longue durée en fin de droits et les salariés avec des statuts d'emploi précaires notamment) aux prestations versées par le régime d'indemnisation du chômage (Audier, Dang, Outin, 1998).

Bien que la crise du modèle d'emploi fordiste soit à l'origine de la remise en cause des fondements du système de protection sociale français, il y a, par delà cette cause économique, une raison idéologique. En effet, vient s'ajouter à la crise de l'emploi une influence grandissante de la morale sociale américaine qui aboutit à une instrumentalisation de notre système de protection sociale.

⁹³ C. Daniel et C. Tuchsirer, « Assurance, assistance, solidarité : quels fondements pour la protection sociale des salariés ? », in *La revue de l'IRE*, n° 30, 1999/2, IRES, Noisy-le-Grand, 1998, p. 7.

⁹⁴ C. Daniel et C. Tuchsirer, *ibid.*

§ 2 : L'influence de la morale sociale américaine sur l'instrumentalisation de la protection sociale française

Les libéraux accusent généralement la protection sociale de fournir une aide inutile, dans la mesure où elle aboutit à assister les personnes plutôt que de les stimuler à offrir leur force de travail sur le marché. Le raisonnement consiste à dire que le système de protection sociale nuit à l'emploi car il annihile toute incitation : en permettant aux plus démunis de bénéficier d'un minimum de ressources sans contrepartie au travail, le système plonge les pauvres et les chômeurs dans le cercle vicieux de l'assistanat. Et pour en sortir, il appartient d'agir pour inciter davantage l'offre de travail ; en poussant (parfois même en obligeant) les personnes en difficulté à offrir leur travail, la pensée libérale s'engage explicitement dans la voie d'une réforme du système de protection sociale basée sur une redéfinition de ses principes fondateurs.

C'est ainsi que, dans l'optique d'une protection sociale réinventée, de nouvelles logiques émergent. Deux logiques principalement sont perçues comme nécessaires pour « remettre sur pied » le système de protection sociale français : celle de la responsabilisation des individus et celle de la mise en accusation envers ceux qui ne fourniraient pas assez d'efforts pour retrouver un travail. Il apparaît dès lors évident qu'il faut aujourd'hui passer **de la logique de l'« assistanat » à la logique de la « responsabilisation »** (A). La responsabilisation des individus s'accompagne alors d'une **logique de la « culpabilisation »**, qui en soi est une logique d'**accusation des chômeurs et des pauvres** aboutissant à repenser le concept d'assistance (B).

A) De la logique de l'« assistanat » à la logique de la « responsabilisation »

Passer de l'assistanat à la responsabilisation des individus, voilà le credo libéral en pleine puissance. La manifestation concrète de cette idée repose sur le souhait de voir les chômeurs et les pauvres acquérir plus d'autonomie et d'indépendance afin qu'ils soient davantage incités à offrir leur force de travail. Dès lors, l'assistance est jugée de façon

négative et rejetée en bloc pour être reléguée au rang d'assistanat. La seule assistance acceptée est celle d'une assistance envers soi-même : la collectivité n'a plus à entretenir, à ses frais, des individus indisciplinés, incapables et dont la motivation pour trouver un emploi reste très insuffisante, semble ânonner l'idéologie libérale. En fait, la libéralisation ou plutôt l'américanisation de la protection sociale française aboutit à ce que **l'assistance soit perçue comme de l'assistanat** et a pour objectif, au travers de la **responsabilisation**, de contribuer à **autonomiser** et à **rendre indépendants les chômeurs et les pauvres**.

1. L'assistance perçue comme de l'assistanat

Les idées libérales ont gagné le monde et semblent s'être imposées dans la plupart des pays. Or, la dominance de l'idéologie libérale conduit à une résurgence forte de l'individualisme et à la recherche d'une compétitivité exacerbée (impératifs de productivité accrue des entreprises). L'époque n'est dès lors plus à l'entraide et au soutien et il n'est plus de bon ton (pour des raisons de rigueur budgétaire, de maîtrise des dépenses sociales et de respect des critères de Maastricht) de verser des allocations sans contrepartie au travail. Dans ce contexte, les dépenses passives répondent mal aux exigences de la période actuelle et l'assistance est souvent mise à mal, perçue comme une entrave à l'incitation au travail. Aujourd'hui, on assiste à une transformation des rapports sociaux et individuels : la solidarité collective s'efface pour faire place – alors qu'elle est de plus en plus indispensable face au chômage massif que nous connaissons – à l'émergence des individualismes. Et en matière d'emploi, cela se concrétise par un désintérêt croissant pour les actions en direction des plus démunis : l'assistance est alors perçue de façon péjorative et de plus en plus assimilée à de l'assistanat.

Un mouvement naissant – et c'est là que la France rejoint les Etats-Unis – cherche à faire évoluer les mentalités vers une prise de conscience personnelle du « trop d'Etat » et de la nécessité de sortir du système d'assistanat dans lequel nous nous sommes, depuis l'avènement de l'Etat-providence, enfermés depuis quelques décennies. Le Premier ministre Lionel Jospin lui-même l'avait affirmé lors des mouvements de chômeurs initié fin 1997 – début 1998 en insistant sur le fait qu' « *il faut passer de l'assistance à l'emploi* »⁹⁵. Cette phrase dénote bien

⁹⁵ C. Yerochewski, « Faut-il forcer les pauvres à travailler ? », in *Alternatives Economiques*, n° 157, mars 1998, p. 32.

l'état d'esprit qui règne aujourd'hui sur le territoire français, et plus particulièrement en ce qui concerne les orientations de la politique de l'emploi.

En fait, il ne s'agit plus d'accorder des allocations pour permettre aux gens sans emploi de survivre jusqu'à ce qu'ils en retrouvent un, mais bel et bien de leur supprimer cette assistance s'ils n'acceptent pas de travailler en échange de ces prestations. On ne trouve pas un emploi aux chômeurs, mais on les oblige à fournir un minimum d'heures de travail en contrepartie de l'assistance – financière, mais rarement morale et psychologique – qui leur est fournie. Autrement dit, il s'agit de travailler pour mériter et continuer à bénéficier de cette assistance. Comme dit précédemment, on dénie l'assistance pour la reléguer au rang d'assistanat et on préfère responsabiliser les individus ; l'assistance est alors l'objet de vives critiques qui mettent à jour la volonté d'une « responsabilisation » accrue des individus.

2. La responsabilisation, vecteur d'autonomie et d'indépendance des chômeurs et des pauvres

La logique de la responsabilisation, si elle semble nouvelle en Europe et particulièrement en France, n'en est pas moins un concept très répandu outre-atlantique. En effet, nos voisins américains ne s'étonnent guère de devoir travailler un nombre d'heures minimales pour pouvoir bénéficier de leur maigre allocation (et ce constat peut être fait également aujourd'hui en France, où près de 89 % des gens jugent « normal » de devoir travailler pour toucher l'aide sociale⁹⁶).

Aux Etats-Unis, l'emploi est perçu comme une priorité première et, à ce titre, il y a une importance, une élogie « *de la responsabilité individuelle, de l'aptitude à se prendre soi-même en charge* »⁹⁷. Le chômage représente un fardeau pour l'Etat, d'autant plus qu'il n'est pas de nature à « *encourager l'individu...à faire preuve d'esprit d'indépendance* »⁹⁸. La philosophie de la responsabilité individuelle se traduit par des politiques axées surtout sur des actions de lutte contre le chômage, plus que contre le défaut de protection sociale, la misère, la pauvreté

⁹⁶ G. Hatchuel, « La « contrepartie », un élément fort du consensus de l'opinion en faveur du RMI », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 57.

⁹⁷ A. Sen, « L'inégalité, le chômage et l'Europe », in *Alternatives Economiques*, n° 165, décembre 1998, p. 51.

⁹⁸ A. Sen, *ibid.*, p. 52.

et les inégalités. C'est ainsi que la « *notion de solidarité...s'efface...devant celle de responsabilité individuelle* »⁹⁹.

Or, la France s'engage peu à peu dans cette voie : l'idéologie américaine séduit ! En fait, le chômage, au-delà de la simple perte de revenu, entraîne des effets dévastateurs et désastreux sur « *la confiance en soi, le goût du travail, la compétence, l'intégration sociale, l'harmonie entre communautés ethniques, la justice entre hommes et femmes, le sens et l'exercice de la liberté et de la responsabilité individuelles* »¹⁰⁰ et est à l'origine de la destruction de la responsabilité au sein de la société. Sen note toutefois que la philosophie de la responsabilité individuelle « *présente beaucoup d'attraits et peut donner de remarquables résultats quand les conditions sociales qui en rendent l'application possible sont réunies* »¹⁰¹ et que la morale sociale américaine, si elle est utilisée intelligemment et couplée avec la démarche française de soutien aux plus défavorisés, peut constituer une véritable solution au problème du chômage.

Il y a donc, aux Etats-Unis, un dogme de la « responsabilisation », laquelle est perçue comme un vecteur d'autonomie et d'indépendance des chômeurs et des pauvres. Or, la morale sociale américaine a, en même temps que l'hégémonie de l'économie libérale américaine, gagné du terrain sur le reste du monde ; il apparaît alors que cette philosophie morale est de plus en plus à l'œuvre sur le continent européen, celle-ci se traduisant notamment par une mise en accusation croissante des chômeurs et des pauvres. A la logique de la responsabilisation s'ajoute alors celle de la « culpabilisation ».

B) Un relent d'accusation contre les chômeurs et les pauvres¹⁰² : la logique de la « culpabilisation »

Dans le contexte actuel de déséquilibre du système de protection sociale, les libéraux affirment que la raison principale des dysfonctionnements constatés réside dans le versement de prestations et d'allocations sans contrepartie. Cela vient en effet, d'après eux, alourdir la charge des dépenses de protection sociale alors que, dans le même temps, les recettes

⁹⁹ A. Sen, « L'inégalité, le chômage et l'Europe », in *Alternatives Economiques*, n° 165, décembre 1998, p. 52.

¹⁰⁰ A. Sen, *ibid.*, p. 53.

¹⁰¹ A. Sen, *ibid.*

¹⁰² C. Yerochewski, « Faut-il forcer les pauvres à travailler ? », in *Alternatives Economiques*, n° 157, mars 1998, p. 35.

n'augmentent pas, notamment parce que les bénéficiaires du chômage et de l'aide sociale ne cotisent pas (ou plus). Les libéraux rejettent alors la faute sur les pauvres et les chômeurs, qu'ils considèrent comme les responsables de cet état de fait.

L'idée est alors d'activer les dépenses passives, c'est-à-dire d'« *utiliser l'argent du chômage pour financer des stages, des formations ou pour subventionner l'emploi, plutôt que de le distribuer passivement aux chômeurs* »¹⁰³. Or, l'objectif de réduction des dépenses publiques aboutit à ce que l'activation des dépenses passives se traduise de nos jours par « *une réduction du montant des allocations ou la prise de sanctions financières contre les chômeurs et les allocataires qui refuseraient l'emploi qu'on leur propose* »¹⁰⁴.

Ainsi, comme le fait remarquer Belorgey, « *il est sûr que le terme d'activation comporte une dimension vertueuse : celle de vouloir lutter contre l'inertie que constitue le fait de verser une prestation à des gens sans que l'on se préoccupe beaucoup de les aider à s'insérer. Mais en même temps, on le voit bien à travers le climat créé par certains commentateurs, cela a un relent d'accusation contre les chômeurs et les pauvres, qui ne se donneraient pas assez de mal* »¹⁰⁵. Ce relent d'accusation est en corrélation avec une logique de « culpabilisation » croissante envers les plus défavorisés qui se traduit, sur le plan politique, par la volonté de limiter au maximum la protection sociale des chômeurs.

¹⁰³ C. Yerochewski, « Faut-il forcer les pauvres à travailler ? », in *Alternatives Economiques*, n° 157, mars 1998, p. 35.

¹⁰⁴ C. Yerochewski, *ibid.*

¹⁰⁵ C. Yerochewski, *ibid.*

Depuis le début des années 1990, la responsabilisation des individus est devenue le nouveau mot d'ordre des politiques d'emploi. Vecteur de la réorientation des systèmes de protection sociale français et surtout américain, elle a alors conduit à des politiques de réinsertion dans l'emploi beaucoup plus contraignantes. En effet, à partir des années 1990, en France comme aux Etats-Unis, la remise au travail des allocataires de l'aide sociale et des chômeurs est devenue une priorité. Le changement de paradigme opéré au sein des modèles de protection sociale s'est alors concrétisé par des politiques de réintégration dans l'emploi axées sur l'activation des dépenses de protection sociale.

Mais la réinsertion professionnelle ne s'est pas traduite de manière identique dans les deux pays. En effet, aux Etats-Unis, où l'assistance est considérée comme le noyau central du système, la transition d'une protection sociale redistributive à une protection sociale redistributive et intégrative s'est manifestée par l'abandon du welfare au profit du workfare. Autrement dit, on a passé, depuis cette époque, à une aide sociale liée au respect d'une obligation de travail. La France, par contre, fidèle à ses principes et à ses conceptions héritées de l'histoire, a conservé le cadre de l'insertion comme fondement de l'intégration en emploi, tout en cherchant à l'adapter au nouveau rôle de la protection sociale.

Dès lors, même s'ils poursuivent le même objectif, à savoir favoriser le retour à l'emploi du plus grand nombre de bénéficiaires de prestations sociales, le workfare et l'insertion constituent deux modes opposés de réintégration dans l'emploi. En effet, si les programmes de workfare ont pour unique but d'obliger les allocataires de l'aide sociale à travailler en contrepartie de l'allocation qu'ils perçoivent, les politiques d'insertion, quant à elles, reposent davantage sur des dispositifs incitatifs, qui visent à permettre aux personnes exclues du marché du travail de retrouver un emploi au plus vite.

2^{ème} PARTIE :

LES POLITIQUES DE REINTEGRATION DANS L'EMPLOI : WORKFARE VERSUS INSERTION

Dans l'optique d'un renforcement du lien entre la protection sociale et l'emploi ont été élaborées, aux Etats-Unis mais également en France, des programmes de réinsertion dans l'emploi des bénéficiaires d'allocations sociales. Cela s'est concrétisé par le développement, dès le début des années 1970, aux Etats-Unis, du *workfare* ; en France, il s'est agi surtout de politiques d'insertion, lesquelles sont nées au début des années 1980.

Or, les politiques mises en œuvre dans notre pays se démarquent sensiblement de celles mises en place aux Etats-Unis. Si, dans le *workfare*, l'allocataire est vu comme un être irresponsable qui a le devoir, en échange de la prestation qui lui est versée au titre de l'aide sociale, de participer à des activités de travail, avec l'insertion, celui-ci est par contre perçu comme une victime du système que la collectivité a pour devoir de secourir.

Contrairement au *workfare* américain, l'insertion française est donc fondée sur la reconnaissance de la responsabilité de la société à la fois dans l'existence mais également dans le traitement socio-économique des situations de chômage et d'exclusion. Dans ce cas, l'obligation est en quelque sorte renversée : la collectivité se doit de lutter contre la précarité et la pauvreté des chômeurs et des allocataires des minima sociaux, car cette dernière est à l'origine des dits problèmes et, en tant que lieu d'action efficace, seule capable de les résoudre. Il lui appartient alors de prendre à sa charge les coûts induits par les dysfonctionnements du marché du travail et issus des conséquences du chômage et du sous-emploi.

Alors que les politiques de réintégration dans l'emploi américaines sont basées sur une logique de culpabilisation des bénéficiaires de l'aide sociale, les politiques françaises, pour leur part, sont donc surtout axées sur le soutien des personnes exclues du marché du travail. Il y a donc une distinction de fait entre le *workfare* américain, dans lequel l'allocataire est perçu comme un « dépendant » (*dependent*), et l'insertion française où l'allocataire est considéré comme un « exclu ».

Workfare et insertion, même s'ils poursuivent le même objectif, ont toutefois des sens très différents, notamment parce qu'ils ne s'appuient pas sur la même conception des droits et des devoirs des allocataires et de la collectivité. En effet, alors que le *workfare* impose « *un devoir aux allocataires* »¹⁰⁶, l'insertion, quant à elle, repose sur l'idée d'une obligation de la

¹⁰⁶ S. Morel, « La contrepartie dans la protection sociale américaine », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 70.

collectivité de mettre en œuvre les moyens de fournir aux exclus la possibilité de retrouver du travail. Ainsi, contrairement à la conception américaine qui privilégie l'autonomie individuelle comme notion centrale du workfare, la vision française réside davantage sur le primat des notions de solidarité et d'égalité¹⁰⁷.

L'une des caractéristiques principales du workfare américain est qu'il repose sur une conception libérale de la réintégration dans l'emploi, laquelle privilégie la remise au travail forcée aux politiques de retour à l'emploi incitatives. Or, la théorie libérale exerce, depuis une quinzaine d'années, une influence considérable sur le continent européen, cette influence s'étant alors traduite, en France, par des politiques davantage orientées vers l'activation des dépenses d'indemnisation du chômage. Ainsi, en France, tout comme aux Etats-Unis, « *se développe l'idée que l'allocataire est redevable d'une contrepartie envers la société* »¹⁰⁸.

Si cette logique de réciprocité des droits et des devoirs existe également en France, il est à noter toutefois celle-ci se distingue du cas américain dans la mesure où l'insertion dans l'emploi est, dans notre pays, fortement conditionnée par le respect de la solidarité collective et de la dignité des personnes exclues du marché du travail. Toutefois, même si la contrepartie reste encore modeste dans notre pays, l'activation des dépenses de protection sociale est une idée qui a fait son chemin et qui est de plus en plus présente dans les dispositifs de réinsertion dans l'emploi.

La plupart des programmes de retour à l'emploi mis en place en France depuis le début des années 1990 tendent en effet à se rapprocher de mesures d'activation des dépenses passives, à l'instar de ce qui se passe aux Etats-Unis avec le workfare. Le risque est alors de voir la France s'engager dans la voie du workfare et ainsi s'orienter vers une remise en cause généralisée des garanties sociales offertes par notre système de protection sociale. En effet, bien qu'il soit une mesure en phase avec une orientation intégrative de la protection sociale, **le workfare américain** n'en demeure pas moins **une approche contraignante et peu efficace** (Chapitre I). A l'inverse, **l'insertion française** apparaît être, quant à elle, **une formule beaucoup plus intéressante** (Chapitre II).

¹⁰⁷ S. Morel, « La contrepartie dans la protection sociale américaine », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 70.

¹⁰⁸ A. Clément et D. Goujon, « Vers une convergence des politiques sociales en Europe – l'exemple des minima sociaux », XXIèmes Journées de l'AES, Lille, 13 et 14 septembre 2000, p. 4.

CHAPITRE I :

***LE WORKFARE AMERICAIN,
UNE APPROCHE CONTRAIGNANTE
ET PEU EFFICACE***

Si le workfare existe depuis le début des années 1970 aux Etats-Unis, celui-ci n'a véritablement pris son essor et toute son importance qu'à partir de la fin des années 1980, plus précisément depuis 1988 avec l'entrée en vigueur du FSA (*Family Support Act*). Ce programme visait en effet à renforcer le lien assistance-emploi, ainsi qu'à instituer, dans l'optique d'une approche contractuelle réactualisée des droits et des devoirs, une nouvelle réciprocité entre les pauvres et l'Etat. C'est d'ailleurs dans la même logique qu'a été adopté, en 1996, le PRWORA (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*) qui, quant à lui, a pour objet de responsabiliser davantage les pauvres et, pour ce faire, s'inscrit clairement dans la perspective d'une obligation d'emploi imposée aux bénéficiaires de l'aide sociale en échange de l'allocation qui leur est versée.

Le workfare a donc ceci de particulier qu'il a radicalement transformé la perception que le pouvoir politique américain pouvait avoir sur la notion même d'assistance. En effet, alors que l'aide sociale n'était originellement vue, aux Etats-Unis, que comme un moyen de garantir un minimum de ressources aux allocataires en attendant leur prochain retour à l'emploi, celle-ci est désormais tenue à un impératif de retour à l'emploi desdits allocataires.

De plus, comme l'affirme Morel (1996), « *le workfare est organisé sur la base d'un processus de catégorisation des pauvres* »¹⁰⁹. Or, ce processus de catégorisation aboutit à faire du workfare une variable relais de la politique de l'emploi. Dès lors, l'accès à l'emploi ne peut se faire que par l'entrée sur le marché du travail. L'insertion professionnelle est ainsi vue uniquement sous l'angle de la remise au travail grâce au marché du travail et l'activation des dépenses passives a donc pour objet de faciliter l'intégration sur ce marché.

La dimension intégrative du workfare, fortement perceptible aux Etats-Unis, est basée sur une logique libérale double, à la fois utilitariste et financière, laquelle s'exprime par le recours à des pratiques de ciblage et de ségrégation dans la protection sociale américaine. La finalité de l'activation des dépenses passives est ainsi circonscrite à une remise au travail et, dans cette optique, l'insertion professionnelle doit alors être entendue dans le sens d'une volonté d'obliger les pauvres à réintégrer le marché du travail. **La remise au travail des allocataires de l'aide sociale** constitue donc **l'objectif** premier du **workfare** (Section 1). Néanmoins, confrontées à leurs contradictions et à leurs insuffisances, les **politiques de workfare** connaissent certaines **limites** (Section 2).

¹⁰⁹ S. Morel, « La contrepartie dans la protection sociale américaine », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 71.

Section 1 : Le workfare vise à remettre au travail les allocataires de l'aide sociale

Aux Etats-Unis, à partir de la fin des années 1980, s'est substitué à une protection sociale assistancielle destinée à fournir des allocations aux personnes dans le besoin, le workfare, lequel a pour objectif de remettre au travail les bénéficiaires de l'assistance. On est ainsi passé de politiques d'assistance à des politiques d'activation des dépenses passives. Or, dans les débats sur l'aide sociale, la famille devient un thème central ; c'est pourquoi l'AFDC retient toutes les attentions et est au cœur de toutes les propositions de réforme de l'aide sociale américaine, car les modifications apportées à cette allocation doivent servir d'exemple et de modèle pour l'ensemble des autres prestations également soumis au programme de workfare.

La réforme du welfare de 1996 s'est donc traduite par la transition de politiques d'assistance aux plus démunis à des politiques de retour à l'emploi des allocataires de l'aide sociale, les programmes de workfare se caractérisant principalement par la mise en œuvre de mesures plus axées sur la dimension coercitive que sur l'incitation. On est alors passé, aux Etats-Unis, **d'une incitation à la reprise d'un emploi à une obligation de travailler** (§ 1). Cette nouvelle contrainte de travail en contrepartie des allocations versées peut d'ailleurs être clairement illustrée au travers de l'**AFDC-TANF**, lequel représente certainement **le cas-type du workfare américain** (§ 2).

§ 1 : De l'incitation à la reprise d'un emploi à l'obligation de travailler

Les obligations nées de la réforme du welfare ont aboutit à alourdir les contraintes pesant à la fois sur les allocataires de l'aide sociale ainsi que sur les Etats. La dimension intégrative de la protection sociale est dorénavant synonyme, non plus d'incitation au travail – comme ce fut le cas pendant près de trente ans – mais d'une obligation de travailler imposée aux allocataires. Dans cet ordre d'idée, les anciens mécanismes de retour à l'emploi, basés sur

l'incitation, ont été revus : les conditions pour bénéficier des prestations d'aide sociale ont été renforcées et ont débouché sur de nouveaux devoirs incombant aux bénéficiaires de l'assistance.

Si l'incitation reste un concept central, celle-ci n'est plus désormais considérée comme moyen d'encourager l'offre de travail à reprendre un emploi, mais bien plutôt, dans une logique de la contrepartie, de l'obliger au travail. Ainsi, le passage d'une vision incitative à une dimension coercitive s'est traduite par la transition de politiques basées sur des **incitations fiscales et monétaires au retour à l'emploi** (A) à des politiques basées sur la notion de contrepartie et d'obligations réciproques. En effet, la logique de **réciprocité** s'est **manifestée**, dans le domaine des politiques réinsertion dans l'emploi, par de **nouveaux devoirs pour les allocataires** ainsi que **pour les Etats** (B).

A) Les incitations fiscales et monétaires au retour à l'emploi

En matière de remise au travail, il apparaît que le mécanisme du crédit d'impôt est très souvent utilisé aux Etats-Unis. A ce titre, de nombreux dispositifs reposant sur ce mécanisme d'incitation fiscale ont été mis en place et notamment l'EITC¹¹⁰. Or, d'autres voies ont également été explorées afin de permettre le retour à l'emploi des allocataires. Ainsi, au-delà des incitations fiscales, les différents Etats américains ont aussi opté pour des incitations monétaires. Si les premières s'apparentent surtout à des subventions indirectes à la reprise d'un travail, les secondes, quant à elles, reposent sur des mécanismes de primes directes versées lors du retour à l'emploi. On peut alors mentionner, d'un côté, **l'EITC**, qui représente certainement **l'illustration** la plus parfaite des dispositifs d'**incitation fiscale aux ménages** existant, et d'un autre côté, **les primes de retour à l'emploi**.

1. L'incitation fiscale aux ménages : une illustration par l'EITC

Créé aux Etats-Unis en 1975, l'Earned Income Tax Credit (EITC) est un crédit d'impôt ciblé sur les salariés modestes ayant des enfants à charge, ne bénéficiant qu'aux foyers dans

¹¹⁰ Pour plus de précisions sur l'EITC, consulter l'article de O. Bontout, « l'Earned Income Tax Credit, un crédit d'impôt ciblé sur les foyers de salariés modestes aux Etats-Unis », in *Economie et Statistiques*, n° 335, 2000-5, INSEE, Paris, pp. 27-45.

lesquels au moins une personne travaille [en ce qui concerne les critères d'éligibilité à l'EITC, cf. encadré 1]. Ce dispositif a touché 19,5 millions de foyers américains et a représenté un coût total de 30 milliards de dollars (1,8 % du budget fédéral) pour l'année 1998. Ce crédit d'impôt, comme l'impôt négatif, « *donne lieu à un versement net direct aux ménages et pas seulement à une réduction d'impôts* »¹¹¹. En effet, « *ce crédit est déduit du montant d'impôt sur le revenu fédéral : s'il excède les impôts, la différence fait l'objet d'un versement direct aux ménages, s'il est inférieur à l'impôt son montant diminue d'autant l'impôt dû* »¹¹².

En fait, le principe est que les ménages qui perçoivent un revenu supérieur au seuil de pauvreté monétaire sont imposés et donc tenus de payer l'impôt sur le revenu fédéral, alors que ceux dont les revenus sont situés au-dessus de ce seuil bénéficient d'un complément de ressources. On peut alors noter qu'en 1998, l'EITC valait 3 756 dollars pour les foyers avec deux enfants ayant des revenus annuels compris entre 9 390 dollars et 12 260 dollars et que ce montant diminuait progressivement pour s'annuler à partir de 30 095 dollars [tableau 1]. Euzéby (2001) précise d'ailleurs à ce sujet que « *le barème en 1998 pour un couple avec deux enfants est tel que l'aide augmente en gros jusqu'au niveau du salaire minimum annuel (10 300 dollars, soit 2 000 heures annuelles à 5,15 dollars). Elle se stabilise ensuite jusqu'à un montant de revenu annuel de 12 260 dollars, puis diminue et s'annule lorsque le revenu annuel du ménage atteint 30 095 dollars* »¹¹³.

Or, le mécanisme du crédit d'impôt est modulable en fonction de la configuration familiale [graphique 1], car « *pour une famille composée d'un adulte et de deux enfants, ayant des revenus du travail correspondant au seuil de pauvreté (13 133 dollars en 1998), le crédit d'impôt était de 3 572 dollars, légèrement inférieur à son maximum* »¹¹⁴, mentionne Bontout (2000). Dans l'optique d'une sauvegarde de l'incitation au travail, l'EITC se réduit donc au fur et à mesure que les revenus perçus (professionnels et personnels) augmentent, mais à un rythme moins rapide que celui de l'augmentation desdits revenus. L'allocation versée au titre du crédit d'impôt est ainsi dégressive en fonction des revenus gagnés. L'EITC est en fait utilisé comme impôt négatif, puisque près de 81 % des 26,8 milliards de dollars de dépenses

¹¹¹ O. Bontout, « L'Earned Income Tax Credit, un crédit d'impôt ciblé sur les foyers de salariés modestes aux Etats-Unis », in *Economie et Statistiques*, n° 335, 2000-5, INSEE, paris, encadré 1, « L'éligibilité à l'Earned Income Tax Credit (EITC) », p. 28.

¹¹² O. Bontout, *ibid.* (encadré 1, « L'éligibilité à l'Earned Income Tax Credit (EITC) »).

¹¹³ C. Euzéby, « Un revenu minimum avec ou sans obligation de travail ? », in *Aspects de la sécurité sociale*, AISS, 2001, p. 32.

¹¹⁴ O. Bontout, *op. cit.*, p. 31.

qui lui étaient consacrés en 1997 se sont faits sous forme de remboursement ; ainsi, l'EITC « *est devenu le premier programme d'aide en espèce pour les salariés à bas revenus, pour les « travailleurs pauvres » y compris, puisqu'une bonne part de ses bénéficiaires sont des parents isolés* »¹¹⁵.

Si ce crédit d'impôt était originellement destiné à remplir deux objectifs, le premier étant de « *compenser les cotisations de sécurité sociale pour les familles salariées* »¹¹⁶, le second visant à « *inciter les familles à bas revenus à occuper un emploi* »¹¹⁷, celui-ci est, depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990, surtout orienté vers l'incitation au travail pour les familles à bas revenus.

2. Les primes de retour à l'emploi

Afin de permettre le retour à l'emploi des allocataires, certains états américains ont mis en place des mesures visant à accorder des primes lors de la reprise d'un emploi. C'est ainsi que, dans les années 1980, quatre états – à savoir l'Illinois, le New Jersey, Washington et la Pennsylvanie – versaient une prime égale à 500 \$ (soit environ 3500 F), 1600 \$ au New Jersey, aux demandeurs d'emploi qui retrouvaient un travail dans un délai de quatre mois maximum.

Si ces mesures ont permis de réduire d'une semaine la durée moyenne de recherche d'emploi dans les quatre états, elles n'ont toutefois pas eu un impact très important sur le temps passé au chômage. Le CERC (2001) précise en effet que « *même avec des montants plus élevés (New Jersey), le dispositif ne s'est pas révélé très efficace en termes de réduction du temps de chômage* »¹¹⁸. Or, cette relative inefficacité est due à deux phénomènes induits par l'octroi de cette prime : d'une part, la prime accordée n'a pas été à même de jouer sur le salaire de réserve¹¹⁹ et, de ce fait, n'a pas été suffisamment incitative au travail ; d'autre part, ce dispositif récompense les chômeurs ayant retrouvé un emploi et constitue donc une sorte de

¹¹⁵ S. Morel, « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », Le Lien social, PUF, Paris, 2000, pp. 146-147.

¹¹⁶ O. Bontout, « L'Earned Income Tax Credit, un crédit d'impôt ciblé sur les foyers de salariés modestes aux Etats-Unis », in *Economie et Statistiques*, n° 335, 2000-5, INSEE, Paris, p. 29.

¹¹⁷ O. Bontout, *ibid.*

¹¹⁸ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 110.

¹¹⁹ Le salaire de réserve, également appelé salaire d'acceptation, représente le montant de salaire proposé en-dessous duquel le chômeur préfère continuer sa recherche d'emploi plutôt que d'accepter le poste offert.

subvention à visée incitative à la reprise d'un emploi dans des délais courts. Or, il n'est pas dit que ces derniers n'auraient pas de toute façon – c'est-à-dire même sans cette prime – cherché et trouvé un emploi dans les délais impartis (effet d'aubaine).

B) Les manifestations de la réciprocité : de nouveaux devoirs pour les allocataires et pour les Etats

La logique de la réciprocité, fortement remise au goût du jour au début des années 1990 aux Etats-Unis, s'est répercutée, dans le domaine des politiques d'accès et de retour à l'emploi, par de nouveaux devoirs imposés aux allocataires et aux Etats. Un double mouvement s'est ainsi opéré avec le workfare, à la fois dans le sens d'un renforcement des obligations des bénéficiaires de l'aide sociale, mais aussi de celles des Etats. En effet, dans l'optique de la volonté politique de réintégration dans l'emploi d'une forte proportion des allocataires de l'aide sociale, le gouvernement fédéral a alors exigé des efforts accrus de la part des Etats et les a soumis au respect de normes légales. Les allocataires de l'aide sociale, pour leur part, ont dû se plier aux exigences de travail définies par l'Etat fédéral.

Ainsi, des **quotas** ont été **imposés aux Etats en termes de taux de participation des allocataires à des activités de travail**, alors que, dans le même temps, les **bénéficiaires de l'aide sociale** se sont vus **obligés**, sous peine de sanctions, **de rechercher activement du travail et d'accepter les emplois proposés**.

1. Les quotas imposés aux Etats en termes de taux de participation des allocataires à des activités de travail

Avec la réforme du welfare et l'adoption du PRWORA en 1996, les Etats sont désormais tenus à certaines exigences en matière de réintégration dans l'emploi. En effet, ces derniers ont l'obligation, d'ici 2002, d'avoir intégré 50 % des allocataires dans des activités de travail (taux porté à 90 % dans le cas des familles biparentales). Cette contrainte a été imposée par la nouvelle loi TANF, car l'ancienne loi (JOBS) fixait des objectifs de participation relativement faibles (7 % en 1990 et 20 % en 1995), la participation étant

entendue dans un sens large puisqu'elle ne se cantonnait pas uniquement aux activités de travail [pour un comparatif TANF/JOBS, cf. tableau 2].

Les Etats doivent dorénavant respecter les normes fixées chaque année par le gouvernement fédéral en matière de taux de participation. Par le fait, « *les Etats sont contraints dans la manière dont ils utilisent les fonds fédéraux et sont sujets à des pénalités financières si leur programme n'est pas conforme aux grandes orientations de l'Etat fédéral visant à amener les Etats à exiger des allocataires qu'ils travaillent et à réduire la dépendance* »¹²⁰. En effet, au cas où ce taux légal de participation ne serait pas atteint par un Etat, celui-ci voit alors « *l'enveloppe budgétaire TANF qui lui est allouée par le gouvernement fédéral [est] réduite de 5 % l'année d'après, puis, si le problème perdure, de 2 % additionnels pour les années subséquentes, jusqu'à un maximum de réduction de 21 % par année* »¹²¹.

Les Etats ont donc de nouveaux devoirs à remplir et, dans l'optique d'une réintégration des allocataires de l'aide sociale au marché du travail, se voient contraints d'atteindre les objectifs fixés par l'Etat fédéral s'ils ne veulent pas voir leur budget social se réduire les années suivantes. Cette nouvelle obligation faite aux Etats est en réalité la manifestation concrète, dans le domaine de l'emploi, des devoirs imposés par la logique de la réciprocité inhérente aux politiques de workfare.

2. Les bénéficiaires de l'aide sociale sont tenus de rechercher activement du travail et d'accepter les emplois proposés

Le workfare se caractérise par le recours à la sanction en tant qu'instrument d'évaluation et de contrainte des obligations incombant aux allocataires. Dans une logique de la contrepartie, les devoirs imposés aux bénéficiaires de l'aide sociale se traduisent, en cas de refus d'emploi, par une sanction. Celle-ci repose alors tout simplement sur la suspension voire la suppression des allocations versées. En effet, Dollé (2000) précise qu'« *en février 1996, trente-deux Etats imposaient des sanctions (réduction ou suspension des versements) aux bénéficiaires refusant d'effectuer une recherche active d'emploi ou de suivre une*

¹²⁰ S. Morel, « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », *Le Lien social*, PUF, Paris, 2000, p. 207.

¹²¹ S. Morel, *ibid.*

formation »¹²². La sanction constitue donc un moyen d'incitation au travail, dans la mesure où elle est censée, au moyen de la crainte que représente la perte (totale ou partielle) des allocations¹²³, stimuler l'offre à entrer (rapidement ?) sur le marché du travail.

Or, la définition de la sanction s'est durcie dans le temps et aujourd'hui, ce n'est plus seulement le refus d'un emploi qui est considéré comme motif de sanction, mais également la non recherche active d'un travail. De fait, la sanction peut être simplement axée sur le refus d'emploi, ou être prononcée également en cas de manque de recherche active des demandeurs d'emploi. Cette extension des cas d'application de la sanction est étroitement liée à la notion d'emploi convenable pour un chômeur¹²⁴. Même si, dans la plupart des pays, la sanction est concomitante aux devoirs réciproques des allocataires et de l'administration pour l'emploi¹²⁵, sa manifestation concrète démontre sa relative sévérité dans les pays qui ont mis en place le workfare – cette sévérité ayant finalité à pousser l'offre à réintégrer le marché du travail.

Aux Etats-Unis, par exemple, la sanction est surtout orientée vers l'obligation de recherche active d'emploi. En effet, pour prouver leur recherche effective, « *les chômeurs indemnisés doivent présenter au moins deux candidatures par semaine* »¹²⁶ au service public de l'emploi. De plus, « *en cas de non respect des obligations de travail, la loi fédérale impose aux Etats de réduire au moins de manière proportionnelle l'aide à la famille pour toute période où un adulte refuse d'engager des activités de travail. Un Etat peut même interrompre totalement l'aide (et l'aide médicale) pour défaut de travail (l'aide médicale*

¹²² M. Dollé, « La réforme du Welfare aux Etats-Unis : une tentative d'évaluation », in *Revue française d'Economie*, n° 3/2000, janvier 2001, Paris, p. 83.

¹²³ Par exemple, « *le non respect de l'obligation d'activité entraîne des pénalités qui, pour la première sanction, ramènent le revenu (y compris FS) entre 315 \$ (Mississippi mais aussi Floride) et 734 \$ (Massachusetts), la médiane étant de 605 \$* », précise M. Dollé dans son article intitulé « La réforme du Welfare aux Etats-Unis : une tentative d'évaluation », in *Revue française d'Economie*, n° 3/2000, janvier 2001, Paris, p. 92.

¹²⁴ Sur cette notion, cf. l'article de J. Freyssinet, « L'emploi convenable pour un chômeur », in *Revue Partage*, n° 147, février-mars 2001, pp. 13-16.

¹²⁵ Il n'y a pas que les pays où le workfare est à l'œuvre que la sanction au refus d'emploi et/ou au manque de recherche active d'un travail est un moyen d'incitation au travail pour l'offre. En effet, d'autres pays, où les politiques d'emploi sont davantage orientées vers des politiques actives sur le marché du travail (Suède, Norvège, Danemark,...), ont également mis en œuvre des sanctions assez strictes en cas de manque par l'allocataire à ses devoirs en tant que demandeur d'emploi inscrit à l'agence pour l'emploi. Par exemple, au Danemark, où l'exclusion du service public de l'emploi (radiation des listes de demandeur d'emploi) est prononcée dès le second refus. De même dans d'autres pays, où les dépenses passives sont prépondérantes, comme l'Espagne, où l'exclusion intervient dès le premier refus, la Belgique et la République Tchèque où cette exclusion est opératoire à partir du second refus d'emploi (à noter qu'en République Tchèque, aucune obligation de recherche d'emploi n'est imposée). Pour plus de précisions sur les sanctions encourues en cas de refus d'emploi et de manque de recherche active de travail, se reporter au passage sur « l'usage des sanctions », dans le chapitre « Favoriser l'accès à l'emploi des personnes peu qualifiées », in *Accès à l'emploi et Protection sociale*, Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, pp.113-122.

¹²⁶ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 121.

reste acquise pour les enfants) »¹²⁷. La sanction répond donc à une logique de condamnation du manque d'effort de l'allocataire et constitue dès lors un puissant instrument d'incitation à la reprise rapide d'un travail à la disposition du service public pour l'emploi.

Cette forte incitation à reprendre un emploi est également le fruit de nouvelles dispositions à l'égard des allocataires quand ces derniers restent trop longtemps dans le système d'assistance. En effet, une autre façon d'obliger les allocataires à reprendre une activité rémunérée a été de limiter la durée de versement des prestations. Dès lors, « *recourir à l'assistance pour un mois donné réduit la probabilité de pouvoir y recourir dans le futur. Ceci peut être une incitation à la reprise d'un emploi, et peut aussi conduire à renoncer à bénéficier simultanément d'un emploi et de l'assistance, puisque l'intéressement effectif un mois donné est réduit de la perte potentielle d'un mois futur d'assistance* »¹²⁸. Les allocataires ne peuvent d'ailleurs bénéficier du versement des prestations d'aide sociale que pendant une durée maximale limitée à cinq ans (cumulable sur l'ensemble de la vie), durée au-delà de laquelle ils n'ont plus droit à aucune prestation d'aide sociale. Par ailleurs, dans certains Etats, cette limitation de durée est fixée à deux ans.

Le passage d'une incitation volontaire à une incitation forcée au retour à l'emploi est un trait caractéristique du workfare américain, lequel impose de nouvelles obligations aux allocataires de l'aide sociale. Afin d'illustrer cette transition, il est possible de faire mention du dispositif AFDC-TANF, qui est un exemple probant des mutations opérées dans les politiques de remise au travail mise en place aux Etats-Unis.

§ 2 : Le cas-type du workfare américain : l'AFDC-TANF

Comme déjà dit auparavant, le workfare vise à obliger les allocataires de l'aide sociale à retrouver et reprendre un travail. A ce titre, l'AFDC-TANF constitue certainement la mesure la plus représentative et la plus illustrative des politiques de workfare puisque, depuis 1996, le versement de cette dernière est lié à une obligation de travail. Or, le workfare repose sur deux logiques principales : tout d'abord, une condamnation de la dépendance ; ensuite,

¹²⁷ M. Dollé, « La réforme du Welfare aux Etats-Unis : une tentative d'évaluation », in *Revue française d'Economie*, n° 3/2000, janvier 2001, Paris, p. 87.

¹²⁸ M. Dollé, *ibid.*, p. 95.

l'application du principe de réciprocité. Dans l'optique du respect de ces deux critères, l'AFDC-TANF s'est alors transformée pour prendre en compte les nouveaux impératifs imposés par le workfare.

L'AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*), qui se définit comme une prestation d'aide sociale « *attribuée, sous conditions de ressources, aux familles ayant un enfant à charge de moins de 18 ans, privé de soutien ou de soins parentaux, en raison de la mort d'un des parents, de son absence ou du chômage du parent source principale de revenu du ménage* »¹²⁹, est donc **une aide basée sur un processus de catégorisation des bénéficiaires** (A). D'autant plus que cette prestation est, depuis **la réforme de 1996**, attribué à un nombre plus restreint d'individus, cette réforme ayant en effet **renforcé les contraintes pesant sur les allocataires de l'AFDC** (B).

A) Une aide basée sur un processus de catégorisation des bénéficiaires

Comme pour toute allocation d'aide sociale, l'AFDC repose sur un processus de catégorisation des personnes candidates à cette prestation. Cette allocation est dès lors versée uniquement aux personnes considérées comme méritant l'aide, c'est-à-dire seulement aux personnes qui répondent aux critères restrictifs d'ouverture des droits. Ces critères limitatifs imposés pour pouvoir bénéficier de l'AFDC reposent en fait sur un ensemble de règles morales qui guident et dictent les normes comportementales à respecter pour espérer bénéficier de ladite allocation. Cette catégorisation des bénéficiaires est ainsi due à la forte dimension morale de l'AFDC, laquelle perçoit l'allocataire comme responsable de sa situation et qui, pour déterminer les individus éligibles à l'aide, effectue donc une distinction entre les allocataires jugés méritant l'aide et les allocataires non méritants. Il y a, de fait, une **dimension « moralisante » de l'AFDC**, qui explique que ce dispositif opère à la fois une **sélectivité** et une **discrimination des allocataires**.

¹²⁹ M. Dollé, « La réforme du Welfare aux Etats-Unis : une tentative d'évaluation », in *Revue française d'Economie*, n° 3/2000, janvier 2001, Paris, p. 81.

1. La dimension « moralisante » de l'AFDC

Aux Etats-Unis, le travail est perçu comme une valeur fondamentale de la société américaine. A ce titre, la logique du mérite, trait marquant du système de protection sociale, se manifeste par une obligation « morale », une éthique que se doit de respecter l'allocataire : celle de participer à des activités de travail en échange de l'aide qui lui est fournie. Or, cette dimension morale a toujours été fortement présente dans l'aide sociale américaine. Pour preuve, l'expérience du *learnfare*, introduite en 1988 dans le cadre du FSA (*Family Support Act*), imposait aux allocataires de moins de vingt ans sans diplôme d'éducation secondaire de fréquenter un établissement scolaire ou d'acquérir une formation (Morel, 1996). De plus, comme le fait remarquer Morel (2000), « *plusieurs Etats (Colorado, Floride, Maryland) ont ainsi lié le versement de l'AFDC à l'obligation des allocataires de faire vacciner leurs enfants* »¹³⁰ et il y avait donc ici le devoir de faire soigner ses enfants pour continuer à percevoir l'aide sociale.

La famille, quant à elle, en tant que valeur fondamentale au sein du système de protection sociale, occupe une place prépondérante dans les programmes d'assistance, l'idée étant, dans une perspective de réduction des coûts de l'aide sociale et de respect de l'institution familiale traditionnelle, de décourager les naissances hors mariage¹³¹. Elle est ainsi, depuis la réforme du welfare, au centre des débats sur les programmes de retour à l'emploi. Cette dimension « moralisante » est néanmoins de plus en plus prégnante dans l'aide sociale américaine et impose de nouvelles obligations aux allocataires. Dès lors, la contrepartie devient un « *mode de contrôle des comportements des allocataires de l'aide sociale* »¹³².

¹³⁰ S. Morel, « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », *Le Lien social*, PUF, Paris, 2000, p. 208.

¹³¹ S. Morel précise en effet, dans l'ouvrage précité, en page 208, que « *l'aide sociale conduit à un accroissement des naissances d'enfants naturels, parce que favorisant l'irresponsabilité des jeunes mères qui peuvent ensuite se tourner vers l'Etat* ». Dès lors, dans un souci de contraction des dépenses sociales, les pouvoirs publics ont imaginé d'établir la règle du plafonnement familial qui permet de limiter le montant de l'AFDC aux mères qui perçoivent déjà l'aide et ont des enfants. Ainsi, comme le fait remarquer Morel en page 209 du même ouvrage, « *l'objectif de cette mesure est de limiter la taille des familles recevant l'aide sociale : en ne prenant pas en compte les enfants nouvellement nés dans le calcul de l'allocation, on entend contrôler les comportements de fécondité des mères touchant l'assistance, la nouvelle règle étant censée avoir pour effet de décourager les nouvelles naissances* ».

¹³² S. Morel, « La logique de la contrepartie dans la protection sociale américaine », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 75.

Transcrit dans le domaine de la protection sociale et, plus précisément, dans le cadre de la relation assistance-emploi, la logique du mérite oblige à effectuer une partition entre les pauvres méritant l'aide (les allocataires « inaptes » au travail et ceux qui sont « aptes » mais dont le comportement, correspondant à l'éthique et respectueux des valeurs de la société américaine, est considéré comme justifiant l'octroi de l'aide) et ceux qui ne la méritent pas (les allocataires irresponsables, fortement dépendants de l'aide sociale et souvent assimilés à des déviants ou à des marginaux).

Les personnes qui bénéficient de l'AFDC sont ainsi perçues comme dépendantes, car à la charge de la société. Dans le cadre de l'AFDC, la figure de l'allocataire irresponsable est alors celle de la jeune mère noire élevant seule ses enfants, Morel précisant d'ailleurs à ce propos que « *la prééminence du thème de la dépendance a pour effet de faire apparaître les mères pauvres touchant l'AFDC-TANF comme des « déviantes » qu'il importe de ramener dans la norme sociale de l'éthique du travail et de l'autonomie économique* »¹³³.

Dès lors, le workfare a pour objet de remettre au travail cette « catégorie » de bénéficiaires jugés irresponsables et donc redevables d'un service à la collectivité. La responsabilisation des allocataires, en coordination avec la réduction de leur dépendance et leur retour à l'autonomie grâce à l'emploi, est l'objectif majeur des programmes de workfare – tels que JOBS en 1988 et TANF depuis 1996. Bien que la majorité des allocataires du dispositif AFDC soit des femmes, leur retour à l'emploi correspond aux valeurs et impératifs de la société contemporaine : la remise au travail des allocataires de l'AFDC est donc légitimée au regard de la situation actuelle des femmes par rapport au marché du travail.

Ce constat est d'ailleurs mis en avant par Mead, qui indique que si « *les mères américaines sont aujourd'hui majoritairement en emploi, on voit mal pourquoi il en irait autrement des allocataires de l'AFDC* »¹³⁴. C'est la raison pour laquelle les efforts ont davantage été concentrés autour des mères seules (célibataires, divorcées, veuves,...) qui ont des enfants à charge.

¹³³ S. Morel, « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », *Le Lien social*, PUF, Paris, 2000, p. 172.

¹³⁴ S. Morel, *ibid.*, p. 183.

2. Sélectivité et discrimination des allocataires

Dans le cas de l'AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*), un « processus de catégorisation des pauvres »¹³⁵ est à l'œuvre qui aboutit à une application sélective et discriminatoire des obligations imposées par le workfare aux allocataires de ce dispositif aux Etats-Unis. L'AFDC (remplacée en 1996 par le TANF, *Temporary Assistance for Needy Families* lors de la réforme du « welfare ») représentait la principale mesure de l'aide sociale américaine et reposait sur une double logique : celle de la sélectivité des allocataires, et celle de la discrimination entre les sexes. Le critère de sélection retenu pour les femmes qui reçoivent l'aide sociale était alors l'âge des enfants, ce critère ayant évolué dans un sens de plus en plus restrictif au cours du temps. En effet, alors que l'obligation de travailler pour bénéficier de l'AFDC était, dans les années 1980, supprimée en cas d'enfant(s) à charge de moins de six ans, cette condition est devenue par la suite plus limitative : l'âge a été réduit à trois ans en 1988 puis à un an en 1996.

De même, un processus de catégorisation discriminatoire entre hommes et femmes est à l'œuvre. Les règles juridiques du workfare sont modulées par rapport au sexe, ces dernières étant d'ailleurs plus sévères pour les hommes au travers de l'AFDC-UP (*Aid to Families with Dependent Children-Unemployed Parents*), lequel est un programme d'assistance chômage pour les hommes, destiné aux ménages dans lesquels le principal contributeur au revenu du foyer est chômeur. Alors que l'AFDC concerne les femmes responsables de familles monoparentales, l'AFDC-UP, quant à lui, touche les hommes officiellement au chômage. Il y a donc à la fois un phénomène de sélection et un phénomène de discrimination des allocataires dans le workfare. Ainsi, les premiers à devoir participer aux programmes de workfare sont les bénéficiaires de l'AFDC-UP, lesquels encourent des sanctions prévues plus fortes et sont contraints à des obligations plus astreignantes par rapport au niveau d'exigence de participation aux programmes de workfare. Les titulaires de l'AFDC-UP devaient en effet, en 1995, représenter 50 % des participants aux programmes de workfare (contre 20 % pour ceux de l'AFDC) et les obligations de travail est portées jusqu'à 40 heures par semaine (contre 20 seulement pour les bénéficiaires de l'AFDC).

¹³⁵ S. Morel, « La contrepartie dans la protection sociale américaine », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 71.

De plus, selon le principe du *less eligibility* (principe de « droit inférieur » ou « droit moindre »), le traitement des allocataires de l'AFDC « aptes » au travail doit être de moindre qualité à celui des personnes en emploi. Autrement dit, ces derniers se trouvent contraints, s'ils veulent continuer à percevoir leurs allocations, d'accepter d'occuper un emploi, au même titre que tout autre salarié, sans pour autant bénéficier des mêmes droits sociaux et des mêmes protections que les travailleurs. Bien que le TANF remplace désormais l'AFDC, la logique reste cependant la même : il s'agit dès lors de « *déterminer le bassin des pauvres socialement reconnus comme « aptes au travail »* »¹³⁶.

B) La réforme de 1996 a renforcé les contraintes pesant sur les allocataires de l'AFDC

Aux Etats-Unis, dans les années 1990, les débats sur la réforme de l'aide sociale se sont surtout concentrés autour de l'AFDC qui, dans un souci de responsabilisation des allocataires, a dû s'adapter aux exigences formulées par le workfare. Ainsi, à partir du plan de retour à l'emploi défini dans le cadre du PRWORA, la réforme du welfare de 1996 s'est traduite par le remplacement de l'AFDC par le TANF. Cette nouvelle loi s'est alors concrétisée par la substitution d'un dispositif d'aide permanent par une mesure à caractère temporaire. En effet, comme le note Dollé (2000), « *la loi porte principalement sur la réforme de l'AFDC qui est remplacée par une aide temporaire aux familles dans le besoin, Temporary assistance for needy families (TANF)* »¹³⁷.

En plus de fournir temporairement des allocations, le TANF impose également des devoirs aux allocataires qui, s'ils ne sont pas nouveaux, n'en restent pas moins plus contraignants – même si certains mécanismes avantageux de l'ancienne loi sont demeurés dans le système actuel. **Le nouveau dispositif TANF a donc réduit les possibilités d'accès aux prestations d'aide sociale et renforcé les conditions d'activité.** En contrepartie de cette extension des obligations incombant aux allocataires, **le TANF a néanmoins le mérite d'avoir**

¹³⁶ S. Morel, « La contrepartie dans la protection sociale américaine », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 71.

¹³⁷ M. Dollé, « La réforme du Welfare aux Etats-Unis : une tentative d'évaluation », in *Revue française d'Economie*, n° 3/2000, janvier 2001, Paris, p. 84.

conservé le recours au mécanisme d'intéressement et maintenu la possibilité de cumul avec des prestations en espèces et en nature.

1. Le nouveau dispositif TANF a réduit les possibilités d'accès aux prestations d'aide sociale et renforcé les conditions d'activité

L'AFDC, établie en 1962 en remplacement de l'ADC (*Aid to Dependent Children*), créée en 1935, consistait en « *une prestation administrée par chaque Etat, mais financée conjointement par le budget fédéral et le budget de l'Etat* »¹³⁸. Or, la réforme du welfare en 1996 a débouché sur l'entrée en vigueur du PRWORA le 1^{er} janvier 1997, qui a supprimé l'AFDC qui existait depuis plus de cinquante ans, pour lui substituer le TANF. Or, le TANF est une enveloppe budgétaire plafonnée, consistant en une dotation forfaitaire de 16,5 milliards de dollars octroyée chaque année, jusqu'en 2002, par l'Etat fédéral aux Etats fédérés.

Le TANF met ainsi fin au principe du droit individuel à l'assistance puisque l'enveloppe budgétaire est d'un montant fixe. En contrepartie, les Etats ont la possibilité de contrôler l'utilisation des sommes allouées et ont également plus de liberté pour fixer les critères d'éligibilité à l'aide sociale (ils déterminent les catégories de personnes y ayant droit ainsi que le montant de l'aide par bénéficiaire). L'aide aux mères isolées pauvres dépend donc depuis lors de la capacité de payer des Etats et de leur volonté de financer l'assistance sociale plutôt que d'autres programmes.

En substituant le TANF à l'AFDC, le pouvoir politique américain a ainsi opté pour une conception restrictive des droits des allocataires, en corrélation avec une extension progressive de leurs devoirs, par rapport à ce qui prévalait auparavant. Par exemple, avec le FSA (*Family Support Act*) adopté en 1988, la loi obligeait les Etats à offrir aux allocataires des mesures de soutien (les services de garde, par exemple) ou encore étaient tenus de financer certaines dépenses liées au travail lorsque cela était nécessaire pour exercer un emploi ou participer au programme JOBS. Or, depuis la réforme du welfare et l'adoption du TANF en 1996, les Etats ne sont désormais plus obligés de fournir les services de garde aux mères qui participent au welfare, bien que l'enveloppe budgétaire qui leur soient consacrée

¹³⁸ M. Dollé, « La réforme du Welfare aux Etats-Unis : une tentative d'évaluation », in *Revue française d'Economie*, n° 3/2000, janvier 2001, Paris, p. 81.

ait été doublée¹³⁹ (elle est actuellement d'un montant de 2,3 milliards de dollars annuel et est prévue d'être versée sur une période de six ans).

Le TANF a de fait mis en œuvre une décentralisation accrue de la gestion de l'aide sociale, permettant aux Etats de déterminer eux-mêmes les règles applicables aux allocataires des programmes de workfare. Avec ce nouveau mode de gestion, les Etats en ont profité pour rendre plus restrictives, voire plus coercitives, les mesures relatives à l'AFDC. En effet, alors que le programme JOBS (programme de retour à l'emploi inclus dans le dispositif de l'AFDC) admettait des exemptions au workfare pour certaines catégories d'allocataires de l'AFDC, le programme TANF n'autorise dorénavant, en principe, aucune exemption¹⁴⁰. De même que pour l'AFDC, le TANF impose aux personnes candidates à l'allocation d'accepter d'exercer une activité rémunérée en contrepartie de l'aide reçue. En fait, à partir du moment où l'allocataire est resté bénéficiaire de l'aide sociale pendant au moins deux ans, celui-ci est contraint de participer à des activités de travail. En effet, comme le fait remarquer Dollé (2000), « *les adultes appartenant à des familles recevant des prestations d'assistance dans le cadre TANF doivent participer à des activités « de travail » (...) dès lors qu'ils les ont reçues sur une période de vingt-quatre mois* »¹⁴¹.

Dès lors, le travail est exigé après une durée maximale d'admissibilité à l'assistance de deux ans, car « *si les bénéficiaires adultes n'ont pas d'emploi lors de la première perception de l'aide, ils doivent participer, dans les deux mois qui suivent, à des community services, activités réalisées dans le cadre des associations sur base communautaire* »¹⁴². La durée requise pour les activités de travail est maintenant définie par les Etats, d'autant que les conditions de temps de travail ont elles aussi été élargies puisque « *pour que l'activité d'une personne soit comptée dans le ratio global d'activité que doit respecter l'Etat (...), elle doit être au moins égale à 20 heures par semaine pour les années fiscales 1997 et 1998, 25 heures pour l'année fiscale 1999, 30 heures pour l'année fiscale 2000 et au-delà ; pour les familles*

¹³⁹ Les sommes allouées au dispositif TANF ont considérablement progressé par rapport à celles octroyées au titre de l'AFDC, notamment parce que la suppression du JOBS (remplacé par le TANF) s'est traduite par le report intégral des moyens budgétaires originellement affectés à ce programme de remise au travail des allocataires de l'AFDC aux crédits du programme TANF.

¹⁴⁰ En réalité, l'exemption est interdite par la loi fédérale, mais les Etats ont tout de même la possibilité, sous certaines conditions, d'exempter les parents isolés s'occupant d'enfants âgés de moins d'un an de participer au programme TANF. Mais comme l'autorisation d'exemption n'est pas générale, l'application différenciée de ce principe selon les Etats considérés amène à un brouillage des règles définies au niveau national et ainsi à une complexification du dispositif.

¹⁴¹ M. Dollé, « La réforme du Welfare aux Etats-Unis : une tentative d'évaluation », in *Revue française d'Economie*, n° 3/2000, janvier 2001, Paris, p. 86.

¹⁴² M. Dollé, *ibid.*

bénéficiaires ayant deux enfants cette obligation est de 35 heures par semaine depuis l'année fiscale 1997 »¹⁴³.

Les obligations de travail ont donc été renforcées parallèlement aux conditions d'accès aux prestations, bien que les allocations TANF soient restées assez faibles – de l'ordre de 210 \$ par mois au Mississippi à 577 \$ dans l'Etat de New York, la valeur médiane étant de 442 \$, indique Dollé (2000).

2. Le TANF a conservé le recours au mécanisme d'intéressement et maintenu la possibilité de cumul avec des prestations en espèces et en nature

Une des particularités de l'AFDC est qu'il s'accompagnait de droits sociaux relatifs à l'alimentation et à la couverture maladie. Ainsi, la perte de pouvoir d'achat des bénéficiaires de l'AFDC était époncée en partie par l'aide alimentaire (programme *Food stamps*, qui repose sur des bons alimentaires) et grâce à l'admission automatique à *Medicaid* (assistance médicale). Or, cette possibilité a été conservée par le TANF, notamment parce qu'elle ne va pas à l'encontre des exigences du workfare, au contraire.

En effet, dans l'optique d'une remise au travail des allocataires, la loi a jugé bon de permettre le cumul des allocations TANF avec des prestations d'aide sociale en espèces ou en nature. Si la dimension obligatoire est désormais prééminente dans les programmes de retour à l'emploi, les propriétés incitatives du dispositif n'en ont pas été pour autant supprimées. C'est ainsi que le TANF autorise toujours les allocataires à bénéficier de *Medicaid*, ainsi que d'autres programmes d'assistance. L'idée défendue est alors de moins pénaliser la sortie vers l'emploi des bénéficiaires TANF.

Un des avantages majeurs procurés par l'adoption du programme TANF est aussi d'avoir supprimé le critère d'éligibilité à l'AFDC pour avoir accès à certains programmes, tel *Medicaid*. En effet, avant la mise en place du TANF, les allocataires de l'AFDC qui quittaient l'assistance du fait d'un retour à l'emploi perdaient automatiquement l'accès à *Medicaid* sans pour autant pouvoir forcément obtenir une couverture médicale par le biais de leur employeur. Cette lacune a été comblée par l'introduction, dès avant la réforme de 1996, d'un *Medicaid*

¹⁴³ M. Dollé, « La réforme du Welfare aux Etats-Unis : une tentative d'évaluation », in *Revue française d'Economie*, n° 3/2000, janvier 2001, Paris, pp. 86-87.

temporaire pendant la première année d'emploi, le TANF ayant repris et maintenu cette disposition dans la loi. Il est également à noter que près de 20 % des bénéficiaires des allocations TANF continuent à bénéficier de l'aide au logement et que les coûts de garde d'enfants (programme *Child care*) sont souvent pris en charge par les Etats (bien qu'ils n'y sont pas tenus par la loi), ce qui renforce l'incitation à la reprise d'un emploi des allocataires TANF.

L'AFDC reposait également sur le principe de l'intéressement. Ainsi, seulement une partie des gains perçus en emploi était prise en compte dans le calcul de l'aide afin de rendre possible un cumul partiel des allocations sociales et des revenus salariaux. Même si l'intéressement intégré à l'AFDC était, selon certains auteurs américains, peu incitatif à la reprise d'activité (ou à l'augmentation des heures travaillées), ce mécanisme a été maintenu dans le cadre du TANF. Depuis 1988, en effet, « *les allocataires peuvent déduire, après les 4 premiers mois d'emploi, leurs 30 premiers \$ de gains et 90 \$ au titre des dépenses liées au travail. Après 12 mois d'emploi, la déduction initiale ne s'applique plus. Dans l'ensemble, le cumul de l'AFDC et des gains d'emploi est donc très faible* »¹⁴⁴.

Au final donc, si l'intéressement semble peu à même de favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires du programme TANF, il n'en demeure pas moins un mécanisme permettant, par l'octroi de prestations d'aide sociale s'ajoutant aux revenus issus du travail, de lutter contre la pauvreté monétaire des allocataires de ce dispositif.

Si le *workfare* semble avoir gagné l'adhésion de l'opinion publique et les faveurs des politiques, il n'en reste pas moins que ce type de mesure ne constitue nullement la panacée en matière de retour à l'emploi des allocataires de l'aide sociale. En effet, bien que les politiques de *workfare* aient permis à nombre d'allocataire de reprendre un emploi, ces dernières sont néanmoins confrontées à plusieurs obstacles et connaissent donc certaines limites.

¹⁴⁴ S. Morel, « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », *Le Lien social*, PUF, Paris, 2000, p. 155.

Section 2 : Les limites des politiques de workfare

Le workfare, s'il est une pratique désormais courante et bien ancrée aux Etats-Unis, repose pourtant sur des logiques et des mesures incompatibles avec les principes fondateurs du système américain de sécurité sociale. De fait, le workfare américain subit les critiques formulées à l'encontre de sa réelle efficacité, les objectifs de remise en emploi étant en effet peu souvent atteints alors que son coût reste sensiblement élevé pour des résultats, semble-t-il, modestes.

Le workfare américain est ainsi confronté à de nombreuses limites, celles-ci provenant à la fois de son caractère contradictoire et dangereux. En effet, les politiques de workfare s'inscrivent dans d'inextricables paradoxes qui en limitent la portée et surtout viennent mettre à mal sa crédibilité. De plus, la mise en œuvre de tels programmes conduisent, en plus d'accentuer la pauvreté, à remettre en cause les fondements du système de protection sociale américain et constituent, à ce titre, de véritables dangers. On constate ainsi que le **workfare américain** mène à des **impasses** (§ 1), d'autant plus que le **recours aux politiques de workfare** peut également s'avérer être **dangereux** (§ 2).

§ 1 : Les impasses du workfare américain

Le workfare américain aboutit à des impasses dans la mesure où ce type de politique induit des situations paradoxales. Le workfare avait en fait deux objectifs principaux indissociablement liés l'un à l'autre : il s'agissait en effet, grâce à une série de mesures adéquates, d'inciter l'offre de travail à reprendre une activité rémunérée afin de réintégrer dans l'emploi une partie croissante des allocataires de l'aide sociale, tout en cherchant à réduire le coût de ce dispositif. Force est de constater que cet objectif double n'a été, pour l'instant, que très partiellement réalisé et qu'il ne le sera peut-être jamais. Le workfare n'a su et n'a pu jusqu'à présent suffisamment stimuler l'offre de travail au point de diminuer sensiblement le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale. Or, dans le même temps, les sommes engagées dans les programmes n'ont, quant à elles, cessé de croître afin d'atteindre cet objectif de remise au travail.

Une des figures de l'inextricable paradoxe dans lequel le workfare semble être tombé est reflété par le passage de l'incitation à l'obligation de travail, lequel n'a pourtant pas permis d'atteindre les résultats escomptés, et ce malgré les budgets relativement élevés qui lui sont consacrés. Le workfare peut ainsi être vu comme un programme peu efficace du fait que **ni l'incitation, ni la contrainte ne semblent à même de favoriser la reprise d'un emploi** (A) ; d'autant qu'il représente **un dispositif coûteux** alors même que ses **résultats** sont **incertains** (B).

A) Ni l'incitation, ni la contrainte ne semblent à même de favoriser la reprise d'un emploi

Alors que le workfare a pour but de stimuler l'offre à entrer sur le marché du travail, celle-ci, par son mépris de la sanction comme moyen d'obligation au travail, est portée à rester à l'écart du marché de l'emploi. De fait, le workfare ne constitue pas un dispositif propre à stimuler l'offre de travail à reprendre un emploi, que cette stimulation repose sur une logique incitative ou qu'elle soit assise sur la contrainte, donc sur une logique d'obligation. On constate, en effet, que **l'EITC est un mécanisme qui agit davantage sur la réduction de la pauvreté qu'il n'incite au travail**. De plus, les **sanctions** appliquées en cas de refus d'emploi proposé ou de manque de recherche active de travail **ne sont pas de nature à stimuler l'offre de travail**.

1. L'EITC est un mécanisme qui agit davantage sur la réduction de la pauvreté qu'il n'incite au travail

Bontout souligne, dans son article¹⁴⁵, que l'EITC constitue une mesure dont les effets redistributifs sont propre à agir sur la pauvreté, notamment dans le sens d'une réduction de la pauvreté des enfants. Aux Etats-Unis, le taux de pauvreté est de 12,7 % en 1998, soit 34,5 millions de personnes sous le seuil de pauvreté. Or, en y ajoutant l'EITC, ce taux passe à 11,1 %, ce qui représente 4,3 millions de personnes pauvres en moins, soit un total de 30,2

¹⁴⁵ O. Bontout, « l'Earned Income Tax Credit, un crédit d'impôt ciblé sur les foyers de salariés modestes aux Etats-Unis », in *Economie et Statistique*, n° 335, 2000-5, INSEE, Paris, pp. 27-45.

millions. Il semblerait donc que l'EITC, dont un des objectifs est de réduire les inégalités de revenus – dont les montants diffèrent selon les configurations familiales – soit à même d'agir sur la pauvreté américaine. Or, le seuil de pauvreté y est défini par rapport à la composition du foyer : il s'agit donc d'un seuil relatif qui peut fortement varier d'un ménage à l'autre. De fait, l'effet de l'EITC sur la pauvreté américaine, bien que positif, reste faible. D'autant plus que les obligations imposées aux allocataires pour pouvoir bénéficier de ce crédit d'impôt sont assez contraignantes, ce qui vient donc en limiter l'efficacité¹⁴⁶.

L'avantage d'un tel système est néanmoins qu'il bénéficie principalement à des foyers avec enfants, lesquels constituent la structure familiale pour laquelle les effets redistributifs de l'EITC sont les plus importants. Cette mesure « *serait le programme le plus important concernant la pauvreté des enfants puisqu'il aurait permis à 2,4 millions d'enfants de dépasser le seuil de pauvreté en 1996* »¹⁴⁷ (Porter et alii, 1998). S'il est un mécanisme qui agit favorablement sur la pauvreté, ses effets sur l'emploi restent cependant limités. En effet, même si « *les propriétés incitatives de l'EITC sont importantes surtout pour la transition du non-emploi vers l'emploi* »¹⁴⁸, il apparaît que ses effets directs sur l'offre de travail sont modestes bien que positifs.

Déterminer avec précisions les effets de l'EITC sur l'offre de travail apparaît très difficile, dans la mesure où la plupart des études et des calculs effectués à ce sujet ne coïncident pas et aboutissent à des résultats très différents, parfois même contradictoires ; d'autant plus que ces effets dépendent surtout du nombre de personnes (actives et inactives) composant un foyer, le barème l'EITC étant en effet différent selon la composition du foyer considéré. On peut néanmoins repérer certains traits caractéristiques de cette mesure. Il apparaît alors que, globalement, l'EITC a des effets incitatifs pour la transition du non-emploi vers l'emploi, mais qu'il induit aussi des « *effets désincitatifs dans la phase de sortie du dispositif* »¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Morel note en effet qu'un certain nombre de droits et de protections ne sont pas étendus aux allocataires de l'assistance sociale – lesquels ne sont accordés qu'aux salariés : à ce titre, les allocataires de l'aide sociale ne peuvent avoir droit à certains bénéfices financiers, tel l'EITC. A ce sujet, cf. S. Morel, « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », Le Lien social, PUF, Paris, 2000, p. 213.

¹⁴⁷ O. Bontout, « l'Earned Income Tax Credit, un crédit d'impôt ciblé sur les foyers de salariés modestes aux Etats-Unis », in *Economie et Statistique*, n° 335, 2000-5, INSEE, Paris, p. 34.

¹⁴⁸ O. Bontout, *ibid.*, p. 27.

¹⁴⁹ O. Bontout, *ibid.*, p. 35.

Les effets incitatifs sur l'offre de travail de ce dispositif dépendent donc surtout de la situation des bénéficiaires. Pour les personnes seules, par exemple, l'EITC aboutit à une incitation au travail (l'effet de substitution est supérieur à l'effet de revenu), alors que pour les couples, l'effet incitatif ne joue plus beaucoup lorsque les deux personnes sont actives, puisque « *l'EITC peut induire une incitation opposée pour le second salaire* »¹⁵⁰. L'EITC a surtout des effets incitatifs à la reprise d'activité pour les femmes seules ayant des enfants, alors qu'il est fortement désincitatif sur l'activité des femmes mariées. Au total, l'EITC ne constitue pas un mécanisme propre à agir directement sur l'offre de travail, son rôle incitatif se révélant en fait être assez limité.

2. Des sanctions qui ne sont pas de nature à stimuler l'offre de travail

Le workfare vise à appliquer des sanctions à tout manquement des allocataires à leurs obligations envers la société. Dans une perspective de réciprocité des droits et des devoirs, ceux-ci sont alors tenus de fournir des efforts suffisants pour rechercher un travail, ainsi que d'accepter ceux proposés par les agences de l'emploi. Les politiques de workfare qui cherchent à appliquer des sanctions plutôt sévères en cas de refus d'emploi, mais également en cas d'insuffisance recherche d'emploi active, semblent pourtant « *impuissante[s] à responsabiliser les demandeurs d'emploi* »¹⁵¹, précise le CERC (2001).

Or, on constate que « *le taux d'emploi est nettement plus élevé (61 %) pour les personnes sorties du dispositif que pour les allocataires (21 %) pour qui certains obstacles au retour à l'emploi (niveau d'éducation, durée du chômage antérieur ou absence d'expérience professionnelle) sont plus fréquemment rencontrés et se cumulent davantage que chez les personnes sortantes* »¹⁵² ; ce qui signifie donc que ce ne sont pas les sanctions appliquées aux allocataires en cas de manquement à leurs obligations qui leur permet de réintégrer plus rapidement l'emploi, mais le fait d'être en phase avec les besoins du marché du travail et de pouvoir répondre aux exigences formulées par les employeurs.

¹⁵⁰ O. Bontout, « l'Earned Income Tax Credit, un crédit d'impôt ciblé sur les foyers de salariés modestes aux Etats-Unis », in *Economie et Statistique*, n° 335, 2000-5, INSEE, Paris, p. 35.

¹⁵¹ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 121.

¹⁵² M. Dollé, « La réforme du Welfare aux Etats-Unis : une tentative d'évaluation », in *Revue française d'Economie*, n°3/2000, janvier 2001, Paris, p. 100.

Autrement dit, vu le faible niveau de connaissances et le manque d'expérience professionnelle des allocataires, il vaut mieux les former pour accroître leur employabilité et ainsi augmenter leur probabilité de retour à l'emploi plutôt que de leur imposer des sanctions en réponse à une simple obligation de travail qu'ils ne sauraient respecter. A ce propos, une étude récente du General accounting office, mentionnée par Dollé (2000), indique d'ailleurs que « *c'est la combinaison des deux approches (celle visant à un retour à l'emploi et celle visant à améliorer le niveau de formation) qui a les effets les plus durables sur l'employabilité* »¹⁵³.

Ainsi, la sanction ne constitue pas le moyen le plus approprié pour remettre au travail, les politiques de formation leur semblent en effet préférables. Il semble de plus que la causalité entre sanctions et obligations de travail soit inversée, dans la mesure où « *ce ne sont pas les sanctions qui suscitent le retour à l'emploi, mais les emplois existants à pourvoir qui motivent le recours aux sanctions* »¹⁵⁴. Ainsi, dans les cas de refus d'emploi et/ou d'insuffisance de recherche d'emploi, les sanctions prononcées et appliquées sont surtout efficaces quand le marché de l'emploi se porte bien et quand il y a de nombreux emplois à pourvoir.

Autrement dit, l'effet des sanctions sur le retour à l'emploi joue peu : cet effet est variable en fonction de la conjoncture économique et des perspectives favorables de l'évolution de l'emploi, en rapport avec l'activité et la dynamique du marché du travail. Ainsi, même si les sanctions imposées aux Etats-Unis apparaissent proportionnées en regard de la situation de l'emploi, celles-ci ne sont pas de nature à stimuler davantage l'offre. L'AFDC, par exemple (transformée en TANF en 1996), n'est pas un dispositif efficace en matière de retour à l'emploi, puisque, comme le fait remarquer Euzéby, « *seulement 16 % des familles bénéficiaires ont réellement obtenu un emploi en 1998* »¹⁵⁵. Les sanctions accrues imposées aux bénéficiaires de l'AFDC-TANF n'ont donc pas été à même de favoriser le retour à l'emploi d'un nombre beaucoup plus important des allocataires de cette aide sociale.

Alors que la philosophie morale américaine ne perçoit en théorie aucune contradiction de principe et légitime donc la sanction comme conséquence nécessaire de l'incitation, les

¹⁵³ M. Dollé, « La réforme du Welfare aux Etats-Unis : une tentative d'évaluation », in *Revue française d'Economie*, n° 3/2000, janvier 2001, Paris, p. 101.

¹⁵⁴ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 121.

¹⁵⁵ C. Euzéby, « Un revenu minimum avec ou sans obligation de travail ? », in *Aspects de la sécurité sociale*, AISS, p. 32.

faits mettent en valeur, au contraire, que la dimension punitive ne se justifie plus à partir du moment où l'incitation revêt un caractère trop coercitif. Il existe donc un paradoxe de fait dans la logique du workfare : les sanctions, instaurées afin d'inciter l'offre de travail et donc faire diminuer le chômage, aboutissent, en fin de compte, à décourager l'offre et donc à n'être appliquées réellement que lorsque la situation du marché du travail justifie une telle attitude. Le taux de chômage très faible aux Etats-Unis (4,5 % en 1998¹⁵⁶) corrobore l'idée que les sanctions encourues par les allocataires sont d'autant plus mal vécues et donc injustifiées que la situation de l'emploi est favorable dans ce pays.

B) Un dispositif coûteux aux résultats incertains

La réforme de l'aide sociale envisagée par les Républicains avait pour but le « retour à l'équilibre budgétaire » en 2002. Or, cet objectif de rationalisation budgétaire n'a toujours pas été atteint. Au contraire, les dépenses fédérales de soutien aux revenus (constituées essentiellement par l'EITC et des prestations sous conditions de ressources telles que les aides alimentaires, au logement,...et enfin l'AFDC) n'ont cessé de croître. Les dépenses d'aide sociale représentaient en effet, en 1992, 80 milliards de dollars. Les programmes sous condition de ressources s'élevaient, pour leur part, en 1996, à 196,3 milliards de dollars – dont 23,7 milliards pour l'AFDC (soit 1,5 % du budget fédéral et 0,32 % du PIB), laquelle était attribuée à 12,6 millions de bénéficiaires¹⁵⁷.

Dollé (2000) fait d'ailleurs remarquer qu'« en 1996, l'ensemble des aides monétaires ou en nature destinées aux personnes à faibles revenus, représentait 367,7 milliards de \$, soit environ 4,8 % du PNB »¹⁵⁸ et que « les dépenses à la charge de l'Etat fédéral représentaient 71 % du total »¹⁵⁹. Si elles représentaient environ 1,2 % à 1,4 % du PIB américain en 1975, ces dépenses ont augmenté plus vite que le PIB entre 1990 et 1995, passant de 1,2 % à 1,7 % du PIB, pour finalement se stabiliser à 1,5 % du PIB depuis 1995.

Même s'ils ne représentent pas des sommes très importantes par rapport au PIB américain, les programmes de workfare n'en restent pas moins coûteux dans la mesure où ils

¹⁵⁶ Source : « L'OCDE en chiffres », *Statistiques sur les pays membres*, OCDE, 2000, pp. 20-21.

¹⁵⁷ M. Dollé, « La réforme du Welfare aux Etats-Unis : une tentative d'évaluation », in *Revue française d'Economie*, n° 3/2000, janvier 2001, Paris, p. 81.

¹⁵⁸ M. Dollé, *ibid.*, p. 79.

¹⁵⁹ M. Dollé, *ibid.*

ne concernent qu'une faible partie des allocataires de l'aide sociale. Il y a en effet « *une faible participation des allocataires aux programmes de workfare, aux Etats-Unis* »¹⁶⁰, précise Morel (2000). En fait, seulement 26,8 % des allocataires de l'AFDC étaient engagés dans le programme JOBS en 1995 (contre 15 % en 1991). D'autant que les résultats qu'était censé atteindre le PRWORA n'ont jamais été réalisés. Notamment parce que les Etats n'ont pas réussi, tout du moins jusqu'au début des années 1990, à dégager des ressources suffisantes pour pouvoir appliquer le workfare à tous les allocataires qui étaient directement concernés par ce programme. « *Ce sont les contraintes budgétaires des Etats qui empêchent la mise en œuvre à large échelle des programmes de workfare* »¹⁶¹, précise Morel (2000).

Le paradoxe est que bien que les dépenses d'aide sociale augmentent considérablement pendant les années 1980, « *les Etats ne parviennent pas à dépenser la totalité de l'enveloppe budgétaire laissée à leur disposition par le gouvernement fédéral pour ce programme* »¹⁶². En effet, on constate qu'en 1992, « *environ les deux tiers [seulement !] des fonds fédéraux affectés au financement du programme JOBS sont utilisés par les Etats* ». De même, « *en 1996, sur un milliard de dollars disponibles, 870 millions sont réclamés* »¹⁶³. Même si aujourd'hui les Etats disposent de sommes importantes au titre du programme TANF, Morel (2000) fait remarquer que « *plus de la moitié des Etats n'ont pas dépensé la totalité de leur subvention fédérale en 1998 ; 3 des 12 milliards de dollars mis de côté pour eux pour les neuf premiers mois de 1998 sont restés inutilisés* »¹⁶⁴. L'aide sociale a donc cru dans des proportions sensibles, mais n'a pas été totalement utilisée, ce qui montre bien la relative inefficacité de la mise en application réelle des principes inhérents à l'idéologie sous-jacente aux politiques de workfare.

Au-delà des simples paradoxes, des contradictions auxquelles est confronté le workfare, celui-ci est également mis à mal du fait de ses effets destructeurs sur le système de protection sociale. Une seconde limite à l'application de ce programme réside alors dans les dangers que peut représenter le recours à de telles politiques.

¹⁶⁰ S. Morel, « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », Le Lien social, PUF, Paris, 2000, p. 220.

¹⁶¹ S. Morel, *ibid.*, p. 222.

¹⁶² S. Morel, *ibid.*, p. 223.

¹⁶³ S. Morel, *ibid.*

¹⁶⁴ S. Morel, *ibid.*, p. 224.

§ 2 : *Les dangers suscités par le recours aux politiques de workfare*

Une autre caractéristique du workfare est de vouloir permettre la réduction des inégalités de revenus, alors que les moyens pour y arriver (incitations fiscales via le crédit d'impôt et les subventions accordées aux ménages à bas revenus) s'inscrivent inévitablement dans une logique de précarisation.

Ainsi sommes-nous confrontés avec le workfare à une situation à la fois paradoxale et relativement dangereuse : en effet, alors que celui-ci a pour but, via la remise au travail obligatoire – le marché du travail étant considéré comme le seul capable de fournir les moyens suffisants de subsistance matérielle – de lutter contre la pauvreté en assurant un minimum de ressources aux plus démunis, l'activation des dépenses passives qu'il nécessite entraîne des restrictions budgétaires (respect de l'objectif de limitation des versements de l'indemnisation du chômage et de l'aide sociale pour éviter la dérive des finances publiques) ayant pour effet d'accroître les inégalités de revenus en limitant le montant des transferts sociaux et la redistribution verticale. Dès lors, le workfare est **une mesure conduisant à un affaiblissement des plus pauvres (A)**. Or, **une telle politique mine les fondements de la protection sociale américaine (B)**.

A) Une mesure conduisant à un affaiblissement des plus pauvres

Un des constats indéniables à retenir de l'expérience du workfare est certainement qu'il n'a pas permis de réduire sensiblement la pauvreté aux Etats-Unis. Au contraire, il l'a même bien souvent accrue, aussi bien pour les allocataires qui restent dans le système d'aide sociale que pour ceux qui auraient réussi à en sortir grâce à la reprise d'un emploi. Les mécanismes de crédit d'impôt mis en place ont, par exemple, en plus d'imposer des obligations de travail élevées aux allocataires, entraîné une précarisation croissante de la situation des bénéficiaires de l'aide sociale.

Les politiques de workfare se traduisent donc, dans leurs effets, par une logique de la « précarisation ». Cette logique se manifeste notamment par **la montée en puissance des « working poors »**, donc des travailleurs pauvres. De plus, elle accroît la pauvreté des

allocataires ; ainsi, **la diminution du nombre d'allocataires de l'aide sociale n'est pas forcément synonyme d'une amélioration de leur situation.**

1. La montée en puissance des « working poors »

L'effet direct, le plus certain et le plus visible des politiques de workfare est probablement celui de l'augmentation des « *working poors* », c'est-à-dire de ceux que l'on nomme en France les « travailleurs pauvres ». En effet, le workfare, en obligeant au travail, contraint les bénéficiaires de l'aide sociale à accepter des postes souvent très mal payés et très peu qualifiés, dans lesquels les conditions de travail sont difficiles. Barbier (1996) affirme d'ailleurs, à ce sujet, que les politiques de workfare « *lient la perception d'une allocation d'aide sociale (...) à l'obligation d'accepter un travail d'intérêt général* »¹⁶⁵.

Cette acceptation de travailler en contrepartie de maigres allocations est motivée par le fait qu'en cas de non-respect de cette obligation, des sanctions financières peuvent être prises et aboutir à suspendre en partie ou totalement lesdites allocations. De fait, l'idéologie workfariste se concrétise par l'existence de travailleurs payés généralement en-dessous du salaire minimum (de l'ordre de 5,15 dollars l'heure aux Etats-Unis), ce qui en fait des travailleurs pauvres. La mise en œuvre délibérée des politiques de workfare répond donc à une volonté prononcée de « précarisation » du marché du travail.

En fait, la logique de la « précarisation » constitue la manifestation concrète du workfare : elle est donc à la fois logique en tant que conséquence inévitable de la politique de workfare et comme volonté originelle de décision politique des pouvoirs publics de mise en place du workfare. Et cette « précarisation » de l'emploi aboutit à une montée en puissance des « working poors » (ou travailleurs pauvres) qui se traduit par un accroissement des inégalités et de la pauvreté. Pour preuve, en 1996, 13 % des salariés américains vivaient en dessous de 75 % du seuil de pauvreté (Lizé, 1996). Quand on perçoit la précarité des travailleurs salariés qui y vivent, on n'ose alors à peine penser à la situation de ceux qui ne travaillent pas !

En fait, aux Etats-Unis, la pauvreté est surtout due aux faibles niveaux de rémunération des emplois peu ou non qualifiés. Le nombre de working poors, qui était de 9,2 millions en

¹⁶⁵ J.-C. Barbier, « Comparer insertion et workfare ? », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 8.

1991, est passé à 9,4 millions en 1997 (soit 6,6 % de l'ensemble des actifs occupés). Même si leur nombre a baissé pour atteindre 9,1 millions en 1999 (soit 6,1 %)¹⁶⁶, cette diminution est bien peu significative au regard des objectifs auxquels étaient censés aboutir les programmes de workfare, à savoir notamment réduire la pauvreté des travailleurs pour une comparaison.

On peut d'ailleurs noter à ce sujet, comme le précisent Ponthieux et Concialdi (2000), que « *le taux de bas revenus était de 17,6 % aux Etats-Unis* »¹⁶⁷, d'autant que le taux de pauvreté parmi les actifs était de 10,4 % en 1995. Ainsi, les salariés à bas salaire représentent une proportion élevée des actifs pauvres aux Etats-Unis ; pour preuve, « *dans l'ensemble formé par les salariés et les chômeurs pauvres, la proportion de personnes occupant un emploi salarié est deux fois plus élevée aux Etats-Unis qu'en France (respectivement 80 % et 40 % en 1995)* »¹⁶⁸. De plus, à la même date, la proportion de salariés à bas salaire vivant dans un ménage à bas revenus était de 38 % aux Etats-Unis et celle des salariés pauvres ayant occupé un emploi permanent est de 56,5 %.

Tous ces chiffres démontrent bien que l'un des risques principaux encourus par le workfare est celui de maintenir les plus pauvres (les bénéficiaires de l'aide sociale en l'occurrence) dans une situation de pauvreté. En effet, le faible niveau de rémunération des emplois aboutit à plonger les allocataires dans le cercle vicieux de la pauvreté, puisque le travail ne rapporte pas beaucoup plus que les prestations d'aide sociale ou, en tous cas, ne permet pas d'obtenir un revenu suffisamment élevé pour en sortir¹⁶⁹.

2. La diminution du nombre d'allocataires de l'aide sociale n'est pas synonyme d'une amélioration de leur situation

Le nombre d'allocataires de l'assistance sociale a fortement baissé depuis 1993 : ce nombre est en effet passé à 7,33 millions en mars 1999, soit une baisse de 48 % depuis janvier 1993 (plus bas niveau depuis 1967 !). Cette diminution du nombre de bénéficiaires est en fait

¹⁶⁶ S. Morel, « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », *Le Lien social*, PUF, Paris, 2000, p. 144.

¹⁶⁷ S. Ponthieux et P. Concialdi, « Bas salaires et travailleurs pauvres : une comparaison entre la France et les Etats-Unis », in *Revue de l'IRES*, n° 33, 2000/2, IRES, Noisy-le-Grand, 2000, p. 19.

¹⁶⁸ S. Ponthieux et P. Concialdi, *ibid.*, p. 21.

¹⁶⁹ Le gain monétaire procuré par la transition du non-emploi à l'emploi reste en effet assez faible, le gain médian étant seulement de 340 dollars (soit environ 2 400 F), indique M. Dollé dans son article « La réforme du Welfare aux Etats-Unis : une tentative d'évaluation », in *Revue française d'Economie*, n° 3/2000, janvier 2001, Paris, p. 93.

principalement due à la réforme de 1996 qui, selon Dollé (2000), « *aurait eu un impact très significatif (environ un tiers) sur la réduction du nombre de bénéficiaires* »¹⁷⁰. Or, force est de constater que le coût de l'aide sociale n'a cessé d'augmenter ces dernières années, alors que, dans le même temps, le nombre de bénéficiaires de l'AFDC a été divisé par deux entre 1994 et 1999, passant de 5 millions à 2,5 millions¹⁷¹. Cette évolution laisse penser que le montant mensuel d'allocation a augmenté pour chaque bénéficiaire de ce programme.

Au contraire, les faits démontrent que, depuis vingt ans, la protection offerte par le programme AFDC par exemple s'est beaucoup dégradée : l'allocation mensuelle moyenne a en effet, en termes réels, atteint son niveau maximum en 1970 (734 dollars) et n'a cessé de baisser depuis cette date. Pour preuve, de 1970 à 1996, le montant maximum de cette allocation pour une famille avec quatre personnes a diminué de plus de 50 %, passant de 910 dollars à 450 dollars¹⁷². Si, généralement, une baisse du nombre des allocataires de l'assistance est perçue comme la manifestation d'un accroissement du montant des aides sociales et/ou de l'amélioration du marché du travail, tel n'est pas le cas aux Etats-Unis. D'une part, parce que le montant des allocations a été réduit ; de l'autre, car, même si l'emploi se porte bien aux Etats-Unis, les faibles niveaux de rémunération proposés n'ont pas permis d'attirer suffisamment d'allocataires sur le marché du travail.

En effet, comme l'indique Dollé (2000), « *la part de la réduction du nombre de bénéficiaires imputable à l'amélioration du marché de l'emploi a été plus faible de 1996 à 1998 (8 à 10 % de la réduction) que sur la période 1993-1996 (entre 26 et 36 % selon les différents modèles estimés)* »¹⁷³. De plus, poursuit-il, « *alors que la baisse du salaire minimum en termes réels entre 1993 et 1996 aurait provoqué un effet sensible à la hausse pour le nombre de bénéficiaires, la hausse du salaire minimum enregistrée de 1996 à 1998 expliquerait [seulement] 15 % de la réduction des effectifs sur cette dernière période*

¹⁷⁰ M. Dollé, « La réforme du Welfare aux Etats-Unis : une tentative d'évaluation », in *Revue française d'Economie*, n° 3/2000, janvier 2001, Paris, p. 99.

¹⁷¹ C. Euzéby, « Un revenu minimum avec ou sans obligation de travail ? », in *Aspects de la sécurité sociale*, AISS, p. 32. M. Dollé indique d'ailleurs dans son article, « La réforme du Welfare aux Etats-Unis : une tentative d'évaluation », in *Revue française d'Economie*, n° 3/2000, janvier 2001, Paris, en page 94, que « *le nombre d'allocataires AFDC puis TANF a connu une régression très sensible. Après s'être accru depuis le début des années quatre-vingt (10,4 millions de bénéficiaires, en moyenne annuelle, en 1982, 11,5 en 1990, 14,2 en 1994) le nombre de bénéficiaires s'est sensiblement réduit, dès avant la réforme (12,6 millions en 1996) pour atteindre 6,9 millions en juin 1999 (...)* » et, en page 99, mentionne que la réforme de 1996 serait à l'origine d'un tiers de la réduction du nombre de bénéficiaires.

¹⁷² S. Morel, « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », *Le Lien social*, PUF, Paris, 2000, p. 154.

¹⁷³ M. Dollé, op. cit., p. 98.

(...) »¹⁷⁴. En fait, cette baisse est surtout due à la réforme du fonctionnement général des programmes d'assistance (conditions d'ouverture des droits et montants plus restrictifs) et donc aux nouvelles obligations de travail et aux sanctions imposées par les programmes de workfare qui ont fait baissé artificiellement le nombre de bénéficiaires.

Cette diminution du nombre d'allocataires s'explique alors par le fait que beaucoup d'individus, découragés, ont décidé de ne pas ou plus s'inscrire à l'aide sociale et ont donc été statistiquement éliminés de la comptabilisation. Ainsi, s'il y a moins d'allocataires, c'est tout simplement parce que les conditions d'ouverture des droits à l'aide sociale sont devenues plus dures et ne signifie en tout état de cause aucunement que leur nombre ait diminué grâce à de nombreux retours à l'emploi. Les aides ont été réduites et donc la situation des bénéficiaires de l'aide sociale s'est dégradée, ce qui a poussé nombre d'entre eux à quitter ou à être exclus du système d'assistance. Dans le même temps, la pauvreté a augmenté de 0,5 points aux Etats-Unis de 1984 à 1995, passant de 20,4 % à 20,9 %. La pauvreté a ainsi augmenté alors qu'il y a moins d'allocataires !

Ainsi, comme le fait par exemple remarquer Dollé (2000), « *quitter le dispositif des allocations TANF, même à l'occasion d'un retour à l'emploi, n'amène pas une amélioration sensible du niveau de vie* »¹⁷⁵, notamment parce que « *les bénéficiaires qui ont trouvé un emploi – qu'ils aient quitté ou non l'aide – sont rémunérés à des taux horaires faibles et travaillent un nombre d'heures important par semaine d'emploi (en général plus de 30 heures)...,[et] les salaires sont généralement compris entre 2 000 et 2 700 \$ par trimestre, ce qui les situe largement en deçà du seuil de pauvreté* »¹⁷⁶.

B) Une politique qui mine les fondements de la protection sociale américaine

Les logiques utilitariste et financière inhérentes au système de protection sociale américain visent à privilégier une conception individualiste des politiques d'assistance. Le workfare, en s'inscrivant dans la droite ligne et dans la continuité de l'idéologie libérale

¹⁷⁴ M. Dollé, « La réforme du Welfare aux Etats-Unis : une tentative d'évaluation », in *Revue française d'Economie*, n° 3/2000, janvier 2001, Paris, p. 98.

¹⁷⁵ M. Dollé, *ibid.*, p. 88.

¹⁷⁶ M. Dollé, *ibid.*

afférente aux politiques assistancielles américaines, constitue ainsi une tentative de mise en place de politiques d'accès et de retour à l'emploi axées sur une conception individualiste de la remise au travail.

Il s'institue alors comme un instrument permettant d'opérer, par la sélection et la discrimination, une distinction entre les allocataires de l'aide sociale en vue d'établir, selon une logique de ciblage des bénéficiaires de l'aide, une classification et une hiérarchisation des publics prioritaires. Or, **la conception individualiste du workfare aboutit à accentuer le dualisme du système de protection sociale américain et met ainsi à mal la notion de solidarité nationale**. De plus, dans une protection sociale à vocation intégrative, **sélectivité et discrimination tendent à remettre en cause le principe d'universalité**.

1. La conception individualiste du workfare aboutit à accentuer le dualisme du système de protection sociale américain et met ainsi à mal la notion de solidarité nationale

Comme tous les programmes élaborés dans le cadre des politiques sociales américaines, le workfare repose sur une logique du mérite qui insiste sur la responsabilité individuelle des allocataires de l'aide sociale quant à leur sort et donc à leur situation par rapport à l'emploi et à la pauvreté. Cette logique du mérite est d'ailleurs au fondement du caractère dual du système américain de protection sociale, lequel est à l'œuvre depuis l'institution du système de sécurité sociale national avec le *Social Security Act* (SSA) de 1935, qui reposait sur l'idée d'une « segmentation » des populations bénéficiaires. Ainsi, comme le fait remarquer Morel (2000), « *un dualisme tranché entre l'assurance sociale et l'assistance est alors créé, consolidant d'ailleurs les différences de statut entre certains groupes de la population* »¹⁷⁷.

En établissant une classification des pauvres par rapport au mérite, le workfare s'inscrit donc explicitement dans la perspective d'une politique de réintégration dans l'emploi éminemment individualiste. Or, le caractère fortement individualiste des politiques de workfare a accentué le dualisme originel du système de protection sociale américain. En effet,

¹⁷⁷ S. Morel, « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », *Le Lien social*, PUF, Paris, 2000, p. 101.

les conditions d'ouverture des droits à l'aide sociale ayant été rendues plus restrictives et les obligations de travail ayant été dans le même temps alourdies, l'assistance ne peut plus remplir son rôle initial, à savoir agir dans le sens d'une diminution de la pauvreté des allocataires.

Cette conception individualiste du workfare est contraire à la conception beveridgienne affirmant le principe d'une protection sociale basée sur la notion de solidarité nationale. Ce principe de solidarité nationale, qui permettait de conserver un certain « équilibre » entre le régime assurantiel et l'aide sociale et visait ainsi à maintenir à un niveau acceptable les inégalités de revenus, a été brisé par le workfare, lequel conduit à restreindre les droits à l'assistance tout en renforçant les obligations incombant aux allocataires de l'aide sociale. Le workfare, en pratiquant un ciblage des populations bénéficiaires, est donc fortement individualiste et ne respecte dès lors plus l'idée de solidarité nationale.

Ce dernier a ainsi induit une dualisation croissante du système de protection sociale américain: il n'a fait qu'accroître les disparités de rémunération et, par le fait, les inégalités entre riches et pauvres. En effet, à côté d'un régime d'assurance élitiste, constituant le segment supérieur du système de sécurité sociale américain, coexiste et survit un régime d'assistance réceptacle de la « misère nationale », représenté par une aide sociale destinée à recueillir les individus qui ne répondent pas aux critères de l'assurance sociale et qui ne peuvent donc pas bénéficier des droits aux prestations afférentes à ce régime.

2. Sélectivité et discrimination tendent à remettre en cause le principe d'universalité

Le système de protection sociale américain a la particularité d'être établi sur ce que Morel (1996) appelle un processus de catégorisation. Cela signifie que la protection sociale cible très étroitement les personnes qu'elle estime éligibles à une des allocations sociales fournies. De fait, les bénéficiaires de l'aide sociale sont, en réalité, peu nombreux par rapport à la masse des individus en situation de pauvreté et de détresse sociale. Les plus démunis, pour espérer devenir allocataire, doivent ainsi répondre aux exigences strictes imposées par l'aide sociale.

Ces conditions aboutissent alors à remettre en cause l'universalité et la redistributivité du système de protection sociale. On aboutit, de fait, à une protection sociale fortement

discriminatoire. En effet, le workfare américain n'est pas, comme dans le cas du RMI français, conçue selon le modèle universaliste. Les obligations du workfare ne s'appliquent donc pas de la même façon pour tous les allocataires. Comme dit précédemment, le workfare opère une classification, une partition au sein des allocataires et institue une hiérarchisation des individus afin de déterminer les publics prioritaires aussi bien dans l'attribution des prestations que dans les programmes de remise au travail.

Il est à noter que le modèle américain de protection sociale est construit sur une conception beveridgienne qui établit le principe d'universalité comme fondement du système de protection sociale. Or, en acceptant qu'une sélection soit effectuée entre les différents allocataires pour déterminer ceux qui peuvent bénéficier de droits et ceux qui ne le peuvent pas, le workfare remet en cause ce principe. D'autant que ce type de programme s'oriente vers la mise en application de logiques discriminatoires pour établir une sélection parmi les allocataires (discriminations sexuelles, raciales, familiales,...), ce qui est de nouveau contraire à l'esprit beveridgien d'un modèle axé sur l'universalité.

Le workfare est donc construit sur l'idée de pratiques différenciées selon les catégories d'allocataires ; dès lors, les critères ne s'appliquent pas pareillement à tous les bénéficiaires, ce qui vient mettre à mal l'universalité du système. D'autant que le principe d'universalité est aussi remis en question du fait même que les règles d'attribution de l'aide sociale sont différentes d'un Etat à l'autre¹⁷⁸. La question est donc de savoir si, au nom de la remise au travail, l'on peut valablement remettre en cause l'universalité du système de protection sociale. S'il semble que cela soit accepté aux Etats-Unis, il apparaît que cela soit nullement le cas en France, ou en tous cas difficilement acceptable.

Dans une optique de remise au travail des allocataires de l'aide sociale, l'assistance américaine s'est orientée vers des politiques de workfare. Or, le workfare repose sur une logique de responsabilisation des pauvres et aboutit dès lors à leur imposer, en contrepartie de

¹⁷⁸ La gestion de l'aide sociale est, depuis l'instauration du TANF en 1996, conférée aux Etats fédérés, ce qui leur donne plus d'autonomie et de latitude quant aux conditions d'attribution de l'aide aux allocataires. D'ailleurs, C. Euzéby précise à ce sujet, dans son article « Un revenu minimum avec ou sans obligation de travail ? », in *Aspects de la sécurité sociale*, AISS, en page p. 32, que « chaque Etat reçoit une enveloppe budgétaire de l'Etat fédéral et dispose d'une entière liberté pour fixer les barèmes ainsi que les conditions de ressources et d'éligibilité à l'aide sociale, ce qui explique que le degré d'exigence en matière de contrepartie de travail soit très variable d'un Etat à l'autre ».

l'allocation qu'ils perçoivent, une obligation de participer à des activités de travail. Si l'activation des dépenses de protection sociale est, depuis quelques années, un souhait vivement exprimé en France, cela ne signifie pas toutefois que l'orientation de la protection sociale française vers une dimension plus intégrative se traduise nécessairement par le recours à de telles pratiques. En effet, bien que le workfare apparaisse comme un programme en phase avec les nouvelles vocations dévolues au système de protection sociale, il constitue également un dispositif très contraignant ayant des résultats peu certains. En France, le retour à l'emploi des allocataires ne s'accompagne pas de mesures aussi coercitives. A ce titre, l'insertion française est donc une formule beaucoup plus intéressante que le workfare américain.

CHAPITRE II :

L'INSERTION FRANCAISE,

UNE FORMULE PLUS INTERESSANTE

La réinsertion dans l'emploi des personnes exclues du marché du travail se traduit bien souvent, dans la plupart des pays européens, par « *une obligation d'exercice d'une activité d'utilité sociale* »¹⁷⁹ et, de ce fait, « *les prestations sociales sont de plus en plus liées à des conditions visant la remise au travail* »¹⁸⁰. Or, cette remise au travail ne doit pas être entendue dans le sens que lui confère le *workfare* américain. En effet, en France, la remise au travail ne consiste pas en une simple réintégration de l'offre sur le marché du travail, mais se traduit plutôt par des actions de réinsertion professionnelle s'accompagnant d'une réinsertion sociale. Dès lors, les politiques d'activation n'ont pas les mêmes rôles ni les mêmes fonctions que ceux attribués aux politiques de *workfare* aux Etats-Unis.

Même si la thématique de la contrepartie n'est pas absente des politiques françaises de retour à l'emploi, il est à noter que celle-ci n'est pas de même nature que celle prévalant dans les pays anglo-saxons. Si les Etats-Unis ont une préférence avouée pour des politiques de réintégration dans l'emploi imposées aux allocataires de l'aide sociale en contrepartie de l'aide qu'ils reçoivent, la conception française de la remise au travail n'est sensiblement pas identique et se fonde, quant à elle, sur une inversion de l'exigence des droits et des devoirs respectifs de la collectivité et des allocataires.

La logique de réciprocité existe et est à l'œuvre en France, mais celle-ci repose alors sur une obligation incombant davantage aux pouvoirs publics qu'aux individus. Dans cette optique, les allocataires, bien qu'ils soient tenus de faire des efforts pour retrouver un travail, ne sont pas jugés responsables de leur situation – comme cela peut être le cas aux Etats-Unis. C'est au contraire la collectivité qui leur est redevable de la fourniture d'un emploi afin de pourvoir à leurs besoins.

Cette dimension propre au contexte européen est d'ailleurs visible au travers des principes et logiques de l'insertion à la française. Dans les faits, ces derniers se traduisent alors par la **mise en œuvre de politiques qui ont pour but de favoriser la réinsertion socio-professionnelle des « exclus »** (Section 1). Les avantages de l'insertion sur le *workfare*, quant à eux, ne peuvent suffire à inciter l'offre et, dans l'optique d'**un perfectionnement des politiques d'insertion**, un certain nombre de **compléments** sont alors à **mettre en place** (Section 2).

¹⁷⁹ B. Enjolras, « Fondements de la contrepartie et régimes de l'Etat providence », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 1996, La Documentation française, Paris, 1996, p. 55.

¹⁸⁰ B. Enjolras, *ibid.*

Section 1 : Les politiques mises en œuvre ont pour but de favoriser la réinsertion socio-professionnelle des « exclus »

L'insertion, contrairement au *workfare* américain, est axée sur la volonté de coordonner à la fois le marché du travail et l'insertion sociale. Autrement dit, dans cette optique, l'insertion est perçue comme véhiculant l'idée d'un respect des choix personnels et d'une mise en relation entre le monde professionnel et l'allocataire qui ne fait toutefois pas fi de la dimension sociale de son insertion ou de sa réinsertion. Il s'agit donc des politiques dans lesquelles la contrepartie et la réciprocité ne jouent pas un rôle aussi important qu'aux Etats-Unis, mais surtout orienté vers la recherche de l'accompagnement dans l'emploi et des propositions d'emplois dits « convenables »¹⁸¹.

L'insertion française s'inscrit de fait dans une logique de lutte contre l'exclusion sociale qui privilégie la réinsertion sociale des personnes les plus défavorisées. Les politiques d'insertion françaises présentent donc comme principale particularité d'être axées sur la réinsertion des personnes « exclues » du marché du travail. Or, les politiques d'insertion ont évolué avec le temps et, aujourd'hui, celles-ci sont obligées de faire face aux nouvelles contraintes imposées par l'économie et, plus particulièrement, par le marché du travail.

Le nouveau contexte de l'emploi a donc obligé **les politiques d'insertion** à évoluer en phase avec celui-ci et donc à s'y **adapter** (§ 1). Cette évolution des politiques d'insertion peut d'ailleurs être mise en lumière au travers du **RMI**, lequel représente indéniablement **le cas-type de l'insertion à la française** (§ 2).

¹⁸¹ A ce sujet, cf. l'article de M. Pineschi-Gapenne, « Les contreparties demandées aux chômeurs dans les pays européens. La notion d'emploi convenable », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, pp. 45-52, ainsi que celui de J. Freyssinet, « L'emploi convenable pour un chômeur », in *Revue Partage*, n° 147, février-mars 2001, pp. 13-16.

§ 1 : Des politiques d'insertion qui se sont adaptées au nouveau contexte de l'emploi

Les mutations intervenues sur le marché du travail durant les années 1980 et 1990 ont sensiblement complexifié les dispositifs d'insertion en France. Pour répondre aux exigences de flexibilité du marché du travail, les politiques d'insertion ont donc dû s'adapter et prendre en compte les nouvelles exigences imposées en matière d'emploi et surtout de protection sociale. Il y a dès lors, comme aux Etats-Unis, une volonté manifeste de renforcer le lien entre la protection sociale et l'emploi, afin notamment à la fois de réintégrer dans l'emploi les bénéficiaires de minima sociaux ainsi que les chômeurs et, dans le même temps, de compresser le coût de la protection sociale grâce à l'activation des dépenses passives.

On est ainsi passé en France, au cours des années 1990, d'un traitement social du chômage à des politiques d'activation. Or, conformément au principe de devoir de la collectivité de fournir un travail aux personnes qui en sont privées, l'Etat s'est toujours vu reconnaître la charge de la réinsertion dans l'emploi. Ainsi, même si **l'insertion professionnelle** a traditionnellement toujours été **considérée du ressort de l'Etat (A)**, cela n'a toutefois pas empêché une **activation des politiques d'emploi**, laquelle est considérée comme la **manifestation** concrète d'un souhait politique de **responsabilisation des chômeurs (B)**.

A) Une insertion professionnelle considérée du ressort de l'Etat

Le devoir de l'Etat de faciliter l'accès ou le retour à l'emploi des individus, corollaire du droit de chaque citoyen d'obtenir un travail, est un trait dominant et permanent des politiques d'emploi en France, lequel s'est manifesté par la responsabilité et l'obligation reconnues aux pouvoirs publics de gérer l'insertion professionnelle. C'est ainsi qu'à partir des années 1980, la politique de l'emploi s'est donnée pour objectif, plutôt que de distribuer passivement des allocations de chômage, de mettre en place des dispositifs permettant la réintégration dans l'emploi de nombreux chômeurs.

Si, au départ, la réinsertion dans l'emploi a été vue uniquement sous l'angle des contrats aidés, cette vision n'est plus de mise depuis le milieu des années 1990. En effet, à partir de

cette date, le besoin de renforcer le lien entre la protection sociale et l'emploi – principalement pour des raisons de réduction du coût de la protection sociale et de la dépense pour l'emploi – s'est traduite par la mise en œuvre de politiques visant à accroître l'employabilité des chômeurs. La flexibilité du marché du travail et le besoin d'adaptation constant aux nouvelles normes d'emploi ont ainsi rendues indispensables des politiques plus actives. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle « *les pouvoirs publics, comme les partenaires sociaux, se sont engagés dans des démarches plus actives d'accompagnement vers l'emploi* »¹⁸². Ainsi, au-delà de **l'utilisation des contrats aidés comme instrument de réinsertion dans l'emploi**, la politique de l'emploi s'est orientée vers la mise en place de **mesures d'accompagnement dans l'emploi**.

1. L'utilisation des contrats aidés comme instrument de réinsertion dans l'emploi

En vue de favoriser l'embauche des personnes faiblement qualifiées, les pouvoirs publics français ont, à partir de la fin des années 1980 et le début des années 1990, opté pour l'utilisation massive de contrats aidés, autrement dit de contrats à statut particulier ayant pour objectif de faciliter la réinsertion professionnelle des chômeurs via l'octroi de subventions à l'embauche à l'employeur. Les mesures les plus illustratives de cette politique – parce qu'elles sont celles qui ont été le plus utilisées et aussi les plus coûteuses – sont certainement le CIE (contrat initiative emploi), destiné au secteur marchand, et le CES (contrat emploi solidarité), à destination du secteur non marchand.

Créé en 1995, le CIE est accessible à tout demandeur d'emploi qui est resté inscrit au moins douze mois à l'ANPE au cours des dix-huit mois précédant l'embauche, ainsi qu'aux femmes isolées ayant des enfants à charge, les anciens détenus, les allocataires du RMI et de l'ASS, aux travailleurs handicapés, aux jeunes de moins de 26 ans sans diplôme et sans emploi (sauf CES), aux chômeurs de très longue durée (vingt quatre mois ou plus) et aux chômeurs de longue durée (douze mois) âgés de 50 ans au moins. Ce contrat est conclu pour douze à vingt-quatre mois, à temps plein ou à temps partiel (mais pour au moins 16 heures hebdomadaires) et doit être rémunéré au moins au Smic ou au minimum conventionnel. On

¹⁸² CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 18.

dénombrerait, en 2000, 260 000 personnes en CIE. Or, ce type de contrat semble donner de bons résultats, dans la mesure où « *pour les nouveaux contrats conclu en 1999, 80 % des embauches ont été effectuées en CDI (...), 30 % seulement l'ont été à temps partiel* »¹⁸³, d'autant que « *43 % des salariés embauchés sont toujours en poste trois ans après leur embauche, et, parmi ceux qui ne sont plus en poste, près de la moitié (...) ont un emploi dans une autre entreprise, si bien que, trois ans après leur embauche en CIE, 71 % des bénéficiaires occupent toujours un emploi* »¹⁸⁴.

Le CES, quant à lui, concerne les demandeurs d'emploi inscrits au moins douze mois durant les dix-huit précédents l'embauche, ainsi que les demandeurs d'emploi de plus de cinquante ans ou plus, les personnes handicapées, les allocataires du RMI, de l'ASS ou de l'API, les jeunes de 18 à 25 ans de faible niveau de qualification, les jeunes suivis dans le cadre du programme TRACE, enfin les personnes qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Ces contrats sont des emplois de vingt heures hebdomadaires offerts par des collectivités territoriales, des établissements publics, des organismes de droit privé à but non lucratif et sont conclus pour une durée de douze mois, renouvelable une fois pour certains bénéficiaires. On peut alors noter qu'en 1999, 447 000 personnes étaient en CES.

Si ces deux types de mesures ont eu des effets positifs au retour à l'emploi d'un certain nombre de personnes exclues du marché du travail, il semble néanmoins que le CES n'a pas, contrairement au CIE, atteint pleinement son objectif. En effet, le CERC précise à ce sujet que « *globalement, il semble que le dispositif des CIE remplisse l'objectif visé, puisqu'il favorise le retour à l'emploi « normal » d'une fraction non négligeable des personnes menacées d'exclusion* »¹⁸⁵, alors que, dans le même temps, « *le passage en CES se conclut assez rarement par un retour à l'emploi marchand non aidé* »¹⁸⁶. L'avantage de tels dispositifs est toutefois d'avoir permis à de nombreux individus écartés trop longtemps du marché du travail de retrouver, ne serait-ce qu'un temps, une activité professionnelle ainsi qu'un revenu lié à l'exercice d'un emploi.

¹⁸³ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 123.

¹⁸⁴ CERC, *ibid.*

¹⁸⁵ CERC, *ibid.*, p. 124.

¹⁸⁶ CERC, *ibid.*, p. 126.

2. Les mesures d'accompagnement dans l'emploi

Afin de répondre aux exigences actuelles du marché du travail, les pouvoirs publics français ont mis en place, à partir de la fin des années 1980, des programmes ayant pour but de favoriser l'accès et le retour à l'emploi, sans pour autant fournir obligatoirement un travail. Ici, l'idée n'est donc plus de réintégrer directement les chômeurs sur le marché du travail, mais d'accroître leur employabilité afin d'augmenter leur probabilité de retour à l'emploi. Au titre de ces programmes, généralement appelés mesures d'accompagnement dans l'emploi, on peut alors mentionner, entre autres, s'agissant de la réintégration dans l'emploi des salariés licenciés économiquement et donc au chômage, les conventions de conversions et, en matière d'insertion professionnelle des jeunes, le programme TRACE.

Créées en 1987, les conventions de conversion présentent l'avantage d'apporter une aide au reclassement aux salariés licenciés économiquement de leur entreprise dans laquelle ils avaient au moins deux ans d'ancienneté. Le salarié licencié bénéficie alors, grâce à la convention, du maintien partiel de son salaire pendant une durée de six mois, durant lesquels il continue à bénéficier de ses droits sociaux antérieurs et n'est pas considéré comme demandeur d'emploi. Dans le même temps, des unités techniques de reclassement de l'ANPE l'aident à retrouver un emploi et à se former. Cette mesure, qui a concerné 170 000 bénéficiaires en 1993, semble intéressante dans la mesure où elle a « *conduit à un taux de retour à l'emploi élevé pour les bénéficiaires et sur des contrats plus stables* »¹⁸⁷. Les conventions de conversion, pouvant être définie comme une « *aide à la mobilité professionnelle destinée à empêcher que les personnes concernées ne s'enfoncent dans le chômage de longue durée* »¹⁸⁸, ont ainsi montré leur aptitude à proposer un reclassement professionnel des personnes licenciées économiquement et ont donc pu prouver l'efficacité de telles démarches de réinsertion dans l'emploi¹⁸⁹.

L'accès à un premier emploi est, quant à lui, différent d'un retour à l'emploi : il demande donc des moyens spécifiques et nécessite d'être traité de façon particulière, car la

¹⁸⁷ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 14.

¹⁸⁸ CERC, *ibid.*, p. 108 (encadré : « Les conventions de conversions »).

¹⁸⁹ A ce sujet, cf. le paragraphe sur les conventions de conversion au chapitre intitulé « Favoriser l'accès à l'emploi des personnes peu qualifiées », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, pp. 107-109, et pour plus de précisions sur les conventions de conversions, se reporter à l'encadré du même chapitre, en page 108.

démarche d'insertion n'est sensiblement pas la même que celle de réinsertion. En France, par exemple, le programme TRACE (trajet d'accès à l'emploi) est une illustration concrète de ce qui peut être fait aujourd'hui en matière de parcours d'insertion individualisé dans l'emploi des jeunes sans ou avec peu de qualification, ce dispositif donnant des résultats encourageants¹⁹⁰. Ce programme, créé en 1998 dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions et piloté par les Missions locales, a en effet permis à de nombreux jeunes de 16 à 25 ans, « *sortis du système scolaire sans qualification ou avec un faible niveau et qui sont en difficulté ou confrontés à un risque d'exclusion professionnelle* »¹⁹¹, de bénéficier d'un parcours d'insertion individualisé, limité à une durée maximale de 18 mois, lequel comprend à la fois un bilan de compétence, des périodes de formation et des mises en situation professionnelle.

B) La manifestation de la responsabilisation des chômeurs : l'activation des politiques d'emploi

Confrontés au problème de la nécessaire réduction du coût de la protection sociale, les pouvoirs publics ont cherché à mettre en place des mesures d'insertion dans l'emploi qui soient moins coûteuses tout en étant aussi efficaces. A ce titre, l'activation des politiques d'emploi a été vue comme le moyen de répondre à ce nouveau besoin. D'abord entendue dans le sens d'une activation des dépenses passives, l'activation des politiques d'emploi s'est par la suite tournée progressivement vers des politiques de l'emploi plus actives.

Basées sur une stratégie de responsabilisation des chômeurs, les nouvelles orientations de la politique d'insertion se sont alors tout d'abord traduites par des mesures plus incitatives à la reprise d'emploi, ensuite par des dispositifs imposant de nouveaux devoirs aux chômeurs. Pour sauvegarder l'incitation au travail des chômeurs, les pouvoirs publics ont en effet opté pour le mécanisme de l'intéressement – autrement dit, la possibilité de cumuler allocations

¹⁹⁰ Le CERC précise en effet, dans la chapitre intitulé « Favoriser l'accès à l'emploi des personnes peu qualifiées », in *Accès à l'emploi et Protection sociale*, La Documentation française, Paris, 2001, en page 106, que « *sur l'ensemble des personnes entrées dans ce programme, fin 1999, 29 % d'entre elles occupaient un emploi, 22 % étaient en formation et 47 % dans une démarche de recherche d'emploi accompagné.... Un an après le lancement du programme, la moitié des jeunes sont en emploi, contre 10 % au démarrage* ». Pour plus de précisions sur le programme TRACE, se reporter à l'encadré du même chapitre, p. 106.

¹⁹¹ « Accès à l'emploi et Protection sociale », in *Accès à l'emploi et Protection sociale*, Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 18.

sociales et revenus tirés de l'exercice d'une activité rémunérée. Puis, s'inspirant des politiques menées dans les pays scandinaves, la France a par ailleurs fait le choix, depuis la fin des années 1990, d'une insertion axée sur des politiques plus actives.

Ainsi, au travers du **développement des activités réduites**, la France s'est avant tout orientée vers des mesures d'**incitation à la reprise d'un emploi**. Or, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle convention d'assurance chômage le 1^{er} juillet 2001, les politiques d'insertion dans l'emploi risquent de devenir plus contraignantes. A ce titre, **le PARE** constitue donc **un nouvel instrument au service des politiques de retour de l'emploi**.

1. L'incitation à la reprise d'un emploi : le développement des activités réduites

L'intéressement, dispositif permettant le cumul des allocations sociales avec les revenus salariaux, est une pratique admise dans le cadre des allocations chômage. Ce mécanisme, initialement introduit dans le cadre du RMI, a été transposé au sein du régime d'indemnisation du chômage au travers des activités réduites. En effet, les personnes indemnisées par les Assedic au titre de l'assurance chômage peuvent exercer une activité rémunérée, à condition que celle-ci soit réduite.

Cette mesure, qui répond à une logique d'activation des dépenses passives, a été adoptée et mise en œuvre pour deux raisons principalement. Tout d'abord, parce que dans une logique de réduction des charges financières du régime d'indemnisation du chômage, il s'agissait alors de faire « *prendre en charge une partie du coût du chômage par le revenu d'activité des demandeurs d'emploi* »¹⁹². Ensuite, parce qu'il semblait préférable de verser aux demandeurs d'emploi une indemnisation cumulable avec les revenus tirés de l'exercice d'une activité rémunérée, afin de les inciter à travailler et ainsi leur éviter de « *les voir s'enfermer durablement dans une « trappe à chômage »* »¹⁹³.

Ce double objectif est d'ailleurs adéquat aux exigences actuelles en matière d'indemnisation du chômage, Béraud (2000) indiquant par ailleurs à ce propos que « *si la mobilisation par l'Unedic d'une définition des activités réduites compatibles avec*

¹⁹² M. Béraud, « Des formes particulières d'emploi aux formes particulières de chômage », in *Economie et Sociétés*, série « Economie du travail », ISMEA, n° 4/2000, Aubenas, p. 75.

¹⁹³ M. Béraud, *ibid.*

*l'indemnisation est relativement ancienne (elle remonte au début des années 1980), la stratégie d'activation des dépenses et l'incitation à la reprise d'emploi des demandeurs d'emploi se sont en revanche réellement imposées à partir du milieu des années 90 »*¹⁹⁴. C'est ainsi que l'Unedic a admis, à partir des années 1980, que les demandeurs d'emploi en activité pouvaient percevoir un revenu de remplacement sous certaines conditions.

Pour bénéficier de l'AUD, par exemple, les chômeurs ne devaient pas exercer une activité salariée rémunérée supérieure à 136 heures par mois et le revenu tiré de cette activité rémunérée ne devait pas dépasser 70 % du salaire de référence antérieur (ancien salaire brut mensuel)¹⁹⁵. Or, les seuils maximum d'heures de travail pris en compte pour le calcul de l'allocation chômage n'ont cessé d'évoluer au cours du temps. En effet, si « *entre 1983 et 1986, les seuils retenus pour le cumul entre revenu d'activité et revenu de remplacement sont passés de 30 heures à 78 heures* »¹⁹⁶, ceux-ci ont été fixés à 136 heures depuis 1992 (après avoir été supprimés en 1991). De plus, les plafonds relatifs aux rémunérations tirées des activités professionnelles réduites ont été relevés. Ainsi, « *le plafond fixé à 47 % du salaire antérieur en 1989 est révisé à la hausse en 1992 pour une activité reprise, le cumul devenant possible dès lors que la rémunération n'excède pas 80 % du salaire antérieur* »¹⁹⁷. La durée maximale de cumul revenu d'activité – allocations chômage est, quant à elle, fixée à 18 mois.

Enfin, la reprise d'une activité réduite ne dispense pas de l'inscription à l'ANPE et, pour pouvoir bénéficier de cette mesure, les chômeurs doivent donc rester inscrits comme demandeurs d'emploi. A noter également que les personnes bénéficiant des allocations d'insertion ou de solidarité spécifique peuvent elles aussi cumuler les revenus d'une activité réduite et une partie de leur allocation d'insertion ou de solidarité spécifique, à condition de ne pas travailler plus de 750 heures depuis le début du versement de cette allocation. Enfin, de nombreux autres dispositifs d'intéressement en cas de reprise d'activité réduite existent

¹⁹⁴ M. Béraud, « Des formes particulières d'emploi aux formes particulières de chômage », in *Economie et Sociétés*, série « Economie du travail », ISMEA, n° 4/2000, Aubenas, pp. 71-73.

¹⁹⁵ Toutefois, des dispositions différentes sont prévues en fonction des cas. Par exemple, lorsque l'activité reprise correspond à un emploi accessoire conservé après la perte de celui principal ouvrant droit aux allocations, les revenus d'activité ne doivent pas excéder 47 % des gains antérieurs, mais si cette activité est reprise après une période de chômage total, alors le pourcentage est fixé à 70 % du salaire antérieur.

¹⁹⁶ M. Béraud, op. cit., p. 74.

¹⁹⁷ M. Béraud, ibid., p. 75.

également pour les chômeurs de plus de 50 ans ainsi que pour les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE depuis plus de trois ans¹⁹⁸.

2. Le PARE, un nouvel instrument au service des politiques de retour à l'emploi

Si, en France, la responsabilisation des chômeurs s'est surtout construite autour de mesures autorisant le cumul entre prestations et revenus d'activité, il n'en reste pas moins que d'autres dispositifs ont été mis en œuvre afin de renforcer l'incitation au travail. A ce titre, un autre moyen d'inciter les chômeurs à reprendre un emploi reposait sur la dégressivité des prestations de chômage – et plus particulièrement de l'AUD depuis 1992.

En effet, dans le cas français, une manière d'encourager l'offre à réintégrer le marché du travail repose sur le risque encouru de l'arrivée à échéance du droit à indemnisation ; à partir du moment où l'éventualité de l'extinction du droit au versement de l'allocation chômage (allocation unique dégressive ou AUD) est plus fortement ressentie par le bénéficiaire de cette prestation, celui-ci est alors davantage incité à entrer sur le marché. Le rapport du CERC (2001) le mentionne d'ailleurs en précisant que « *d'une certaine manière, le mécanisme de la dégressivité des allocations de chômage avec le temps (...) constitue, lui aussi, une forme de sanction. Mais cette sanction n'est pas liée à un (ou plusieurs) éventuel(s) refus d'emploi par le demandeur, elle dépend de la durée passée à l'indemnisation* »¹⁹⁹.

Or, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle convention chômage le 1^{er} juillet 2001, cette disposition ne joue plus car, depuis lors, l'allocation de chômage versée (l'ARE ou aide au retour à l'emploi)²⁰⁰ n'est plus dégressive mais constante. Afin toutefois de maintenir

¹⁹⁸ Pour plus de précisions sur ce dispositif, cf. le site Internet : www.service-public.fr, « Emploi et recherche d'emploi, Cumul emploi-chômage : reprise d'activité réduite ».

¹⁹⁹ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 119. A noter par ailleurs que l'entrée en vigueur de la nouvelle convention d'assurance chômage va, avec la suppression de l'AUD et de l'AFR, fondues dans une seule allocation (l'ARE ou allocation de retour à l'emploi) qui ne sera plus dégressive dans le temps, certainement aboutir à remettre en cause le caractère dégressif de l'allocation chômage comme facteur d'incitation de l'offre à la reprise d'une activité rémunérée. Que va-t-il en être effectivement ? La question reste en suspens et mérite réflexion.

²⁰⁰ L'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) est une allocation d'assurance chômage non dégressive, attribuée à tout demandeur d'emploi remplissant les conditions requises pour obtenir ladite allocation, laquelle vient en remplacement à la fois de l'AUD (allocation unique dégressive) et de l'AFR (allocation formation-reclassement). Ainsi, l'ARE constitue un dispositif véritablement novateur dans la mesure où cette allocation n'opère aucune distinction de principe entre emploi et formation et consolide l'idée que la formation doit désormais être, au même titre que la recherche d'emploi, partie intégrante du régime d'indemnisation du

l'incitation au travail (et ainsi répondre au problème de la désincitation auquel pourrait conduire une allocation non dégressive), les partenaires sociaux et l'Etat se sont alors entendus pour que, en échange de la suppression de la dégressivité des prestations, de nouveaux devoirs soient imposés aux chômeurs. Cette disposition s'est alors traduite par le PARE (plan d'aide au retour à l'emploi) qui oblige chaque chômeur indemnisé à conclure un PAP (projet d'action personnalisé) afin de bénéficier de la non dégressivité de ses allocations²⁰¹.

En effet, depuis le 1^{er} juillet 2001, le demandeur d'emploi doit, au moment de son inscription à l'ANPE, en même temps qu'il effectue sa demande d'allocation chômage, signer le PARE au travers duquel il s'engage, dans le délai d'un mois après inscription, à participer à un entretien approfondi²⁰² avec l'ANPE. Cet entretien approfondi est un entretien préalable qui va servir à établir le PAP²⁰³. De son côté, l'Assedic s'engage, lors de la signature du PARE par le demandeur d'emploi, à lui verser les allocations si celui-ci remplit les conditions de recherche d'emploi conformes aux obligations prévues par le Code du travail et à faciliter son reclassement, en partenariat avec l'ANPE. De plus, l'Assedic doit veiller au respect des engagements pris avec des « passages clés » en cas de non-retour à l'emploi au sixième et au douzième mois²⁰⁴.

chômage. De ce fait, il n'y a plus de dichotomie bien tranchée entre d'un côté le travail et de l'autre les stages qualifiants et les formations professionnelles, l'insertion dans l'emploi s'entendant aussi bien du point de vue de la reprise d'emploi que de celui de la formation en vue d'un retour à l'emploi.

²⁰¹ Le PARE prévoit en effet que les allocations dégressives sont supprimées à condition que le chômeur accepte de participer à un PAP, lequel est défini en commun avec l'ANPE et réactualisé chaque mois sans limitation de durée. Avec l'obligation de donner suite aux propositions d'offres d'emploi, de répondre aux convocations de l'ANPE et de signaler tout changement de situation dans les 72 heures. Le demandeur d'emploi peut néanmoins refuser d'adhérer au PARE, mais alors ses allocations (même si elles ne seront pas supprimées) restent dégressives et cela ne le dispense pas de plus des obligations minimum (convocations à l'ANPE, justificatifs de recherche d'emploi,...).

²⁰² L'entretien approfondi permet d'apprécier le degré d'autonomie du demandeur dans ses recherches. Pour les salariés qui risquent de rencontrer des difficultés à retrouver un emploi, un examen de l'ensemble de leurs capacités professionnelles est effectué. Le demandeur d'emploi peut solliciter cet examen si celui-ci ne lui a pas été proposé. Les résultats, quant à eux, restent confidentiels. (Art. 14 § 2 du nouveau règlement).

²⁰³ Le « projet d'action personnalisé » (PAP), inscrit dans le PARE (plan d'aide au retour à l'emploi), définit en effet comme légitime tout refus d'une proposition d'emploi qui n'entre pas expressément dans le cadre de ce projet défini entre l'allocataire et le service public de l'emploi. Dans cette optique, est considéré comme refus sans motif légitime le refus d'emplois qui « correspondent effectivement aux qualifications validées du salarié privé d'emploi, à ses capacités professionnelles et rétribuées à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région dans lesquelles il oriente ses recherches en priorité,...[ainsi que] les types d'emplois vers lesquels il souhaiterait éventuellement se reconvertir...[et]...les prestations ou formations qualifiantes, diplôme ou d'adaptation, de réorientation qui seront nécessaires pour qu'il accède à un emploi conforme à son projet » (article 15 du règlement annexe de la nouvelle convention d'assurance chômage). Le refus peut alors aboutir à « l'exclusion temporaire ou définitive du revenu de remplacement » (article 20 de ladite convention).

²⁰⁴ Si le demandeur d'emploi n'a pas retrouvé d'emploi au bout de six mois de recherche, une actualisation de son PAP est alors opérée, laquelle peut déboucher sur un bilan de compétence approfondi (art. 17 § 1^{er} du

Une logique d'engagements réciproques est dès lors à l'œuvre car, si l'allocataire obtient grâce au PARE de nouveaux droits, il hérite également de nouvelles obligations²⁰⁵, de même que l'ANPE et l'Assedic lesquels se voient conférer le respect de nouveaux devoirs envers les chômeurs-allocataires²⁰⁶. Si la dégressivité de l'AUD permettait d'appliquer, indirectement, une forme de « sanction » aux chômeurs qui ne recherchaient pas activement du travail pendant leur période d'indemnisation, le PARE introduit désormais une sanction directe au non-respect du contrat établi entre le demandeur d'emploi et l'ANPE²⁰⁷. Le PARE constitue donc un nouvel instrument de remise au travail en adéquation avec les impératifs actuels de responsabilisation des allocataires, lequel, en se référant toujours à la notion d'emploi convenable, ne remet pas en cause le principe solidariste français de respect du droit des personnes et de la dignité des individus.

Si les politiques d'insertion françaises ont réussi à s'adapter au nouveau contexte de l'emploi, c'est parce qu'elles ont évolué dans le sens du marché du travail. L'originalité de l'insertion tient donc au fait qu'elle a su, contrairement au workfare, concilier les contraintes imposées par l'environnement économique avec le respect des allocataires de la protection sociale. Cette évolution de l'insertion peut d'ailleurs être présentée sous l'angle du RMI, lequel constitue certainement la mesure la plus illustrative des dispositifs d'insertion à la française.

nouveau règlement). Et si, au bout de douze mois, il n'a pas été possible de proposer à l'allocataire l'emploi recherché, les moyens pour favoriser son reclassement dans un emploi normalement rétribué sont renforcés, l'aide dégressive à l'employeur constituant de fait l'un de ces moyens (art. 17 § 2 et 3 du nouveau règlement).

²⁰⁵ Les droits et mesures de soutien de l'allocataire durant le PARE sont, outre le versement de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) dans la limite de ses droits, la possibilité d'obtenir des aides à la mobilité géographique et à la formation si nécessaire et, pour les chômeurs de 12 mois et plus, une aide dégressive à l'employeur qui embauche, un examen des capacités professionnelles, un bilan de compétences approfondi et des actions de formation déterminées par le PAP. Ses obligations, quant à elles, sont celles mentionnées aux articles L. 351-17, R. 351-27, R. 351-28 du code du travail, à savoir : tout d'abord, de ne pas refuser, sans motif légitime, d'accepter un emploi ou de suivre une formation ou de se soumettre à un examen médical ; ensuite, de se présenter aux entretiens et de renvoyer les pièces justificatives ; enfin, de ne pas faire de déclarations mensongères ou commettre des fraudes.

²⁰⁶ Si l'Assedic doit toujours verser les allocations et les aides prévues, elle est également tenue, avec l'ANPE, d'assurer un suivi personnalisé aux allocataires (art. 20 § 2 du nouveau règlement).

²⁰⁷ Si le chômeur-allocataire ne respecte pas les obligations prévues par le Code du travail, ce non-respect peut entraîner l'exclusion temporaire ou définitive de son revenu de remplacement. De plus, en cas de non-présentation aux entretiens ou de non-renvoi des pièces justificatives, l'Assedic suspend le versement de ses allocations, la décision étant notifiée à l'allocataire. Le demandeur d'emploi a toutefois 15 jours pour former un recours devant la commission paritaire de l'Assedic qui a 15 jours pour confirmer la suspension ou, à défaut, décider la reprise du versement des allocations à la date de suspension. A ce sujet, cf. le site Internet, www.unedic.fr, « Nouvelle convention de l'assurance chômage, le PARE et le PAP ».

§ 2 : *Le cas-type de l'insertion à la française : le RMI*

Mis en place en 1988, le RMI (Revenu Minimum d'Insertion) est une mesure d'aide sociale garantissant un minimum de revenu aux personnes les plus défavorisées. Son originalité tient dans le fait qu'il lie à cette prestation d'assistance une démarche d'insertion. A ce titre, il est donc l'exemple le plus illustratif de l'insertion française puisqu'il permet de concilier, au sein d'un même dispositif, à la fois exigence de ressources minimales et volonté de réinsertion dans l'emploi.

Si l'objectif principal du RMI est d'apporter une aide au revenu permettant aux plus pauvres de sortir de l'exclusion, il est à noter que cet objectif ne saurait aller à l'encontre des principes fondateurs du système de protection sociale français – contrairement au *workfare* américain. En effet, respectueux de la dignité des allocataires, ce **dispositif orienté vers la lutte contre la pauvreté et l'exclusion** (A) ne repose pas sur la contrainte et l'obligation, mais plutôt sur des techniques de stimulation de l'offre de travail, afin assurer la remise au travail des bénéficiaires du RMI. Il constitue, de ce fait, **une mesure à visée incitative qui se démarque de la dimension coercitive du *workfare*** (B).

A) Un dispositif orienté vers la lutte contre la pauvreté et l'exclusion

Le RMI est un dispositif dont l'originalité est, comme l'indique Euzéby (1991), qu'il « *tient à la volonté de combiner l'assistance et l'insertion dans le but de dépasser le cadre d'une action de pure assistance* »²⁰⁸. Le RMI est donc, comme l'AFDC, une mesure qui lie assistance et insertion, dont l'objectif est de réduire la pauvreté monétaire de ses allocataires tout en leur permettant de bénéficier d'actions d'insertion.

Combinant ainsi mesures d'aide sociale afin d'agir sur la pauvreté et mesures d'insertion pour lutter contre l'exclusion, le RMI est donc tout autant une aide au revenu qu'un dispositif de réintégration dans l'emploi. Si l'assistance se concrétise, au sein du RMI, par un **revenu minimum garanti** visant à **lutter contre la pauvreté des plus démunis**, il ne faut pas non plus en oublier que le « i » de RMI renvoie à l'insertion et qu'à ce titre, le

²⁰⁸ C. Euzéby, « Le revenu minimum garanti », Repères, n° 98, La Découverte, Paris, 1991, p. 79.

contrat d'insertion est utilisé en vue de **lutter contre l'exclusion des allocataires de ce dispositif**.

1. Un revenu minimum garanti pour lutter contre la pauvreté des plus démunis

L'objectif fondamental du RMI, lors de son institution, était de permettre à une frange de la population disposant de faibles ou très faibles revenus (voire totalement dépourvue de tout revenu) d'accéder à un niveau de vie et d'existence convenable. C'est d'ailleurs dans cette optique de lutte contre la pauvreté que le RMI s'est institué sur une conception à la fois redistributive et universaliste de l'allocation, cette dernière étant attribuée à toute personne répondant aux critères définis pour l'ouverture du droit à ladite prestation, sans autres dispositions de nature sélective et/ou discriminatoire.

Contrairement au workfare donc, le RMI s'applique à toutes les personnes éligibles à cette allocation et sur l'ensemble du territoire national : ce n'est donc pas un programme catégoriel ciblé sur une population spécifique. C'est au contraire un droit attribué à toutes les individus qui remplissent les conditions pour bénéficier de cette aide²⁰⁹ ; il repose donc sur un traitement égalitaire des allocataires et est de fait versé à « *toute personne résidant en France dont les ressources (...) n'atteignent pas le montant du revenu minimum* »²¹⁰ (art. 2 de la loi de 1988). Le RMI est donc « *un droit à disposer d'un minimum de ressources pour toute personne (ou ménage) en état de besoin (...)* »²¹¹, n'intervenant toutefois « *qu'après exécution du droit aux autres prestations sociales et aux créances alimentaires envers le conjoint (ou l'ex-conjoint) ou au titre des enfants* »²¹².

Le RMI autorise néanmoins le cumul avec certaines prestations en espèces et en nature. Les Rmistes bénéficient en effet, outre la Sécurité sociale, de l'allocation de logement à

²⁰⁹ Pour bénéficier de l'allocation de RMI, l'allocataire doit résider en France et être âgé de plus de 25 ans (sauf s'il assume la charge d'un ou plusieurs enfants ou s'il en attend un), avoir des ressources inférieures au montant du RMI et enfin conclure un contrat d'insertion. Pour les étrangers, ces derniers peuvent aussi bénéficier de cette allocation à condition qu'ils soient titulaires soit d'une carte de résident, soit d'une carte de séjour temporaire à validité professionnelle justifiant d'au moins trois ans de résidence régulière en France, ou, à défaut, d'un titre équivalent. Pour plus de précisions à ce sujet, cf. le site Internet www.service-public.fr, « Revenu minimum d'insertion, Allocation de RMI ».

²¹⁰ S. Morel, « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », Le lien social, PUF, Paris, 2000, p. 155.

²¹¹ C. Euzéby, « Le revenu minimum garanti », *Repères*, n° 98, La Découverte, Paris, 1991, pp. 79-80.

²¹² C. Euzéby, *ibid.*, p. 80.

caractère social (ALS). Ainsi, le RMI peut être cumulé avec les allocations logement à taux plein et ouvre droit à l'exonération de la taxe d'habitation, mais donne droit également à d'autres avantages, tels que l'accès à la couverture maladie (avec la CMU notamment depuis 2000), la suppression des dettes fiscales dans certains cas, la gratuité de certains services collectifs dans certaines municipalités,... La prestation est alors calculée par différence entre le montant du revenu minimum garanti et les ressources du foyer.

Or, la prise en compte des ressources dans le calcul du RMI dépend du type de ressources concernées²¹³, puisque « *les ressources provenant du patrimoine entrent également en ligne de compte* »²¹⁴, alors que « *les prestations sociales ne sont en principe pas cumulables avec le RMI, en vertu du principe de subsidiarité retenu* »²¹⁵. Les ressources prises en compte pour déterminer le montant du RMI sont donc les ressources propres de l'allocataire, mais aussi celles de son conjoint, de son concubin et des enfants à sa charge²¹⁶. Ainsi, le montant de base du RMI était, en 1990, de 2 110 F pour la première personne, de 1 055 F pour la deuxième et de 633 F pour les autres personnes (844 F à partir du troisième enfant) ; il est passé, en 2001, à 2 608,50 F pour une personne seule sans enfants (et avec un puis deux enfants à charge, respectivement de 3 912,75 F et de 4 695,30 F) et à 3 912,75 F pour un couple sans enfants (et avec un puis deux enfants à charge, respectivement de 4 695,30 F et de 5 477,85 F). Dans les deux cas toutefois (personne seule ou couple), le montant par enfant supplémentaire au-delà de deux enfants à charge est de 1 043,40 F en 2001.

De plus, seule une partie de l'allocation logement à caractère familial, de l'allocation logement à caractère social et de l'aide personnalisée au logement est prise en compte dans le calcul et, si l'allocataire est logé gratuitement, le montant du RMI est réduit (d'un montant

²¹³ Les ressources prises en compte pour calculer le montant du RMI sont : les indemnités journalières en espèces de sécurité sociale pour maladie et accident du travail ; les allocations de chômage ; les retraites, pensions et rentes ; les prestations familiales ; l'allocation aux adultes handicapés ; les revenus issus de biens mobiliers et immobiliers et de capitaux ; enfin, pour une valeur forfaitaire, les revenus d'activité ou de stages. Les prestations qui ne sont pas prises en compte pour calculer le montant du RMI sont : les allocations pour jeune enfant, spéciale d'attente, de rentrée scolaire et d'éducation spéciale ; les bourses d'études scolaires ; les remboursements des soins ; les indemnités en nature pour maladie et accident du travail ; le capital décès versé pour un proche par la Sécurité sociale ; enfin, la majoration pour âge des allocations familiales.

²¹⁴ C. Euzéby, « Le revenu minimum garanti », *Repères*, n° 98, La Découverte, Paris, 1991, p. 82.

²¹⁵ C. Euzéby, *ibid.*, p. 83

²¹⁶ A noter que sont considérés comme étant à charge, outre les enfants ouvrant droit aux prestations familiales, les personnes de moins de 25 ans à la charge effective et continue du bénéficiaire du RMI (conjoint, concubin, parent jusqu'au quatrième degré inclus).

forfaitaire de 300,27 F pour une personne seule, de 600,55 F pour deux personnes et de 743,18 F pour trois personnes ou plus).

Le RMI a de fait permis de diminuer la pauvreté, puisque, comme le fait remarquer Vanlerenberghe (1992), sur la période 1989-1992, « *un assez large satisfecit peut être décerné au RMI qui a permis à environ 2 millions de personnes de sortir de l'extrême pauvreté en trois ans, grâce à l'effort massif consenti par la collectivité : 12,1 milliards de francs en 1991* »²¹⁷. En tant que dispositif d'aide sociale, il a donc partiellement rempli son rôle auprès des populations défavorisées.

2. L'outil du contrat d'insertion pour lutter contre l'exclusion des allocataires RMI

Outre sa vocation à lutter contre la pauvreté, le RMI a également été conçu dans une optique de réintégration dans l'emploi. Il constitue donc, depuis son origine (1988), un dispositif focalisé sur la réinsertion professionnelle de ses allocataires²¹⁸, l'insertion dans l'emploi représentant par ailleurs la contrepartie demandée au Rmiste en échange de l'allocation qui lui est versée. Morel (1996) note par ailleurs, à ce sujet, que « *comme le workfare, l'insertion dans le RMI a la particularité de représenter l'établissement d'une connexion entre, d'une part, la prestation et, de l'autre, le comportement des allocataires, c'est-à-dire de correspondre à une stratégie d'intervention des pouvoirs publics favorisant*

²¹⁷ P. Vanlerenberghe, « RMI, le pari de l'insertion », tome 2, Rapport de la Commission Nationale d'Evaluation du revenu Minimum d'Insertion, *Evaluer pour proposer*, La Documentation française, Paris, 1992, p. 623.

²¹⁸ L'insertion professionnelle n'est pas le seul type d'insertion auquel prétend amener le RMI. En effet, et sans trop rentrer dans le détail, il est possible de mentionner que l'article 30 de la loi de 1988 sur le RMI avait prévu trois modalités d'insertion, à savoir l'insertion sociale, l'insertion professionnelle et l'insertion économique. L'insertion s'établit donc à trois niveaux. C. Euzéby fait d'ailleurs remarque à ce propos, dans son ouvrage « Le revenu minimum garanti », *Repères*, n° 98, La Découverte, Paris, 1991, que l'insertion sociale « *vise à aider les allocataires non insérables avant longtemps (voire définitivement) sur le marché du travail* » (pp. 85-86) et donc qu' « *elle exige des actions de remise à niveau et de remotivation auprès des personnes très marginalisées et déstructurées dans leur vie sociale : apprentissage de l'hygiène corporelle, alphabétisation, encadrement et conseils pour démarches administratives à réaliser, soins médicaux...* » (p. 86) ; que l'insertion professionnelle, pour sa part, « *s'adresse aux personnes nécessitant une période de préinsertion professionnelle fondée sur la formation* » (p. 86) et qu' « *elle se traduit par la mise en œuvre de stages « préqualifiants » ou « requalifiants » destinés à améliorer le degré d'employabilité des allocataires concernés* » (p. 86) ; enfin, l'insertion économique qui « *concerne les personnes immédiatement insérables sur le marché de l'emploi* » (p. 86) et qui « *suppose la création d'emplois d'intérêt général dans le secteur public ou associatif, ainsi que la mise en place de dispositifs d'insertion dans le secteur privé (contrats de retour à l'emploi notamment)* » (p. 86).

l'octroi d'une garantie de ressources conditionnellement à une démarche d'intégration dans l'emploi »²¹⁹.

A la différence de l'AFDC toutefois, l'octroi du RMI est conditionné par le respect d'une procédure contractuelle, celle de l'établissement d'un contrat d'insertion. Morel le fait d'ailleurs remarquer puisqu'elle dit qu'en France, « *la démarche d'insertion s'articule obligatoirement autour du « contrat d'insertion* » »²²⁰, lequel doit être élaboré entre l'allocataire et la CLI (Commission locale d'insertion) dans un délai de trois mois après l'ouverture du droit. Ce contrat « *fait état de la nature du projet d'insertion et des facilités offertes pour réaliser ce dernier, de la nature des engagements réciproques, du calendrier de réalisation du projet et des conditions d'évaluation, avec l'allocataire, des résultats obtenus* »²²¹ et il peut en outre être renouvelé plusieurs fois, à condition toutefois que l'itinéraire d'insertion soit « réaliste et progressif ».

Paugam (1991) précise par ailleurs que le contrat d'insertion doit être « négocié et élaboré avec l'allocataire », et ainsi être « *conclu à partir d'une évaluation de la situation globale des allocataires* »²²². Morel (1996) fait également mention du fait que l'insertion est « *institutionnalisée dans le RMI comme complément obligatoire de l'allocation pour l'ensemble des allocataires et ce, sans exception...* »²²³ : l'insertion est ainsi, dans le cas du RMI français, « *un impératif national* »²²⁴, appliqué de manière identique et égale à toutes les personnes qui en peuvent en bénéficier. Cette conception universaliste de l'insertion en France n'entraîne donc, en principe, aucune distinction formelle entre les différents allocataires du RMI.

Le modèle universaliste français s'oppose donc au modèle sélectif américain. La sélection s'opère toutefois, non dans les règles juridiques (comme aux Etats-Unis), mais au niveau des pratiques d'insertion. En effet, si dans le workfare, « *la sélectivité de la contrepartie se manifeste au niveau de sa conception* »²²⁵, dans le RMI français, cette sélectivité (ou « contribution » des allocataires du RMI) s'effectue principalement au niveau

²¹⁹ S. Morel, « La contrepartie dans la protection sociale américaine », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 62.

²²⁰ S. Morel, « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », *Le Lien social*, PUF, Paris, 2000, p. 210.

²²¹ S. Morel, *ibid.*, p. 214.

²²² S. Morel, *ibid.*

²²³ S. Morel, *op. cit.*, p. 71.

²²⁴ S. Morel, *ibid.*, p. 69.

²²⁵ S. Morel, *ibid.*, p. 73.

de la mise en œuvre du dispositif, notamment « *via l'orientation des allocataires vers l'insertion sociale et professionnelle ou encore dans les différentes filières des mesures de la politique de l'emploi* »²²⁶. Le lien de réciprocité entre l'allocataire et les commissions locales d'insertion (les CLI, qui sont chargées de l'insertion des bénéficiaires du RMI) existe donc dans le dispositif français du RMI, comme dans celui de l'AFDC américain, et se manifeste dans la condition imposée à tout allocataire de participer à des programmes d'insertion, cette obligation faisant figure de contrepartie au versement de l'allocation perçue²²⁷.

Ainsi, le RMI en tant que tel n'est pas très loin de répondre à la logique du *workfare*, à savoir celle d'intégrer les individus sur le marché du travail. La différence notable est que, dans le cas du RMI, cette volonté de réintégrer dans l'emploi s'accompagne d'actions d'insertion sociale. Il y a donc bien, au travers des contrats d'insertion, une volonté originelle de coordonner marché du travail et insertion sociale, même si les résultats en termes de retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI restent peu élevés et les emplois trouvés mal rémunérés et instables²²⁸.

B) Une mesure à visée incitative qui se démarque de la dimension coercitive du *workfare*

Les principes du *workfare* américain de la remise au travail via l'incitation financière et la sanction ne sont pas totalement exempts du RMI français. Mais ces principes, s'ils deviennent de plus en plus des références dans le domaine des politiques d'insertion, ont été modulés en fonction du contexte national afin de s'y appliquer le mieux possible. Dès lors, les

²²⁶ S. Morel, « La contrepartie dans la protection sociale américaine », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 73.

²²⁷ Pour plus de précisions sur la logique de contrepartie inhérente au dispositif RMI, se reporter à l'article de B. Eme et J.-L. Laville, « L'intégration sociale entre conditionnalité et inconditionnalité », in *Revue française des affaires sociales*, n°3, juillet-septembre 1996, La Documentation française, Paris, 1996, pp. 27-53, et plus précisément au chapitre intitulé « Les risques de la conditionnalité », pp. 37-41.

²²⁸ En effet, en 2000, seulement 60 % des allocataires RMI sont sortis du dispositif du fait de la reprise d'un emploi. Or, près de la moitié des anciens allocataires désormais salariés touchent moins de 5 000 F par mois. De plus, près de la moitié des anciens allocataires du RMI travaillent dans le secteur public ou associatif, le plus souvent sur des postes à mi-temps (c'est notamment le cas avec les CES et CEC qui représentent le tiers des emplois occupés par d'anciens allocataires du RMI). Plus de la moitié des personnes sorties du RMI sans occuper d'emploi déclarent toucher une autre allocation (AAH, allocation veuvage, API,...) ; par ailleurs, 11 % des anciens allocataires déclarent ne plus percevoir le RMI parce qu'ils bénéficient d'une allocation de chômage (60 % touchaient l'AUD et 40 % l'ASS). Enfin, plus d'une personne sur dix parmi celles sorties du dispositif RMI sans emploi évoque un problème administratif (dossier en attente, oubli de déclaration trimestrielle de ressources, erreurs,...) et plus de 15 % soit une autre raison que celles mentionnées auparavant soit aucune.

techniques fiscales de crédit d'impôt (subventions aux bas revenus du type EITC) font place, en France, à la préférence pour l'intéressement, c'est-à-dire pour la possibilité de cumuler allocations sociales et revenus d'activité. Quant aux sanctions imposées aux allocataires, celles-ci apparaissent difficiles à mettre en place et sont donc peu effectives.

En fait, le RMI s'apparente à un dispositif d'insertion qui envisage le retour à l'emploi sur un mode principalement incitatif. Cette préférence pour l'incitation plutôt que pour l'imposition de contraintes aux allocataires – comme c'est le cas avec le workfare, notamment pour les bénéficiaires de l'AFDC-TANF – est un trait marquant et dominant du dispositif RMI. De fait, réfutant l'idée d'obligations et de règles coercitives, le RMI s'institue donc en tant qu'**allocation n'imposant aucune contrepartie en emploi**. Toutefois, pour maintenir l'incitation au travail, **le recours au mécanisme de l'intéressement** a été admis et instauré.

1. Une allocation qui n'impose aucune contrepartie en emploi

Si l'un des objectifs principaux du RMI reste celui de la remise au travail, celle-ci ne se résume pas à la contrainte et l'offre de travail n'est pas poussée par tous les moyens à entrer sur le marché du travail – même si cela semble pourtant être la finalité originelle de l'insertion. Ainsi, bien que le refus d'une offre d'emploi puisse s'accompagner de sanctions, l'acceptation n'est généralement pas forcée. En effet, le contrat d'insertion du RMI n'impose pas à l'allocataire d'effectuer des recherches d'emploi pour continuer à percevoir l'aide²²⁹ – comme c'est le cas aux Etats-Unis avec le TANF – mais lui stipule uniquement l'obligation de se soumettre à l'élaboration et l'établissement d'un projet individuel d'insertion, l'allocation n'étant dès lors suspendue que dans le cas où l'allocataire ne respecte pas les engagements signés dans son contrat d'insertion²³⁰.

Workfare et insertion ont donc des sens très différents, notamment parce qu'ils ne poursuivent pas le même objectif. En fait, alors que le workfare impose « *un devoir aux*

²²⁹ Les allocataires du RMI sont toutefois tenus, s'ils sont également chômeurs indemnisés par les Assedic, d'effectuer une recherche active d'emploi. En effet, comme l'indiquent A. Clément et D. Goujon en page 3 de leur article « Vers une convergence des politiques sociales en Europe – l'exemple des minima sociaux », XXIèmes Journées de l'AES, Lille, 13 et 14 septembre 2000, « *en France un demandeur doit, tous les quatre mois, présenter une évaluation de ses activités de recherche d'un emploi* ».

²³⁰ Pour plus de précisions sur les principales caractéristiques du RMI (bénéficiaires, montant de l'allocation, détermination et versement du RMI), cf. le site Internet www.service-public.fr, « Revenu minimum d'insertion, Allocation de RMI ».

allocataires »²³¹, l'insertion, quant à elle, repose sur l'idée d'une obligation de la collectivité de mettre en œuvre les moyens de fournir aux exclus la possibilité de retrouver du travail. Ainsi, contrairement à la conception américaine qui privilégie l'autonomie individuelle comme notion centrale du *workfare*, la vision française réside davantage sur le primat des notions de solidarité et d'égalité²³², propres à la logique solidariste prééminente dans le système de protection sociale français.

Traduit en termes de contrepartie au travail, la logique solidariste française correspond et vise au droit reconnu à chaque individu d'accéder ou de retrouver un emploi dit « convenable »²³³. En fait, en France – comme dans le reste de l'Europe en général – l'« obligation de travailler est une contrainte limitée par le respect du principe de liberté du travail »²³⁴ (Pélissier, 1990 ; Rousseau, Wallon, 1990 ; Willmann, 1998). Dès lors, la spécificité des politiques d'insertion est de tenter d'inciter l'offre de travail tout en essayant de faire coexister devoir de travailler et liberté de travail. L'insertion dans l'emploi est alors entendue dans le sens, non pas d'un devoir de travailler, mais dans celui d'un droit à l'emploi.

Cela est particulièrement manifeste dans le RMI qui, bien qu'il soit « lié à l'acceptation d'activités d'insertion sociale ou professionnelle »²³⁵ (on dit que c'est un droit conditionnel), n'en demeure pas moins un dispositif respectueux du principe d'un droit au travail. En effet, cette acceptation n'a pas valeur d'obligation et ne signifie donc pas que le RMI « exige une contrepartie obligatoire en termes d'insertion dont le non-respect entraînerait l'exclusion ou la suspension de l'allocation »²³⁶.

Dès lors, le RMI, en tant qu'aide au revenu n'imposant aucune contrepartie en emploi aux allocataires de ce dispositif²³⁷, représente certainement l'exemple le plus représentatif d'une mesure d'insertion à vocation incitative ne reposant aucunement sur la contrainte d'emploi. Ainsi, en France, à la dimension obligatoire fait place la logique du choix.

²³¹ S. Morel, « La contrepartie dans la protection sociale américaine », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 70.

²³² S. Morel, *ibid.*

²³³ Pour plus de précisions sur la notion d'emploi « convenable », se reporter aux articles de J. Freyssinet, « L'emploi convenable pour un chômeur », in *Revue Partage*, n° 147, février-mars 2001, pp. 13-16, et de M. Pineschi-Gapenne, « Les contreparties demandées aux chômeurs dans les pays européens. La notion d'emploi convenable », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, pp. 45-52.

²³⁴ J. Freyssinet, *op. cit.*, p. 13.

²³⁵ C. Euzéby, « Le revenu minimum garanti », *Repères*, n° 98, La Découverte, Paris, 1991, p. 80.

²³⁶ C. Euzéby, *ibid.*

²³⁷ Le CERC précise par ailleurs, dans son rapport « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, en page 14, que, dans le cas du RMI, même si elle est souvent effectuée, « l'inscription auprès des services de l'emploi n'est pas exigée ».

L'incitation garde donc, dans le cas du RMI, toute sa signification dans la mesure où il n'existe pas d'obligations à retrouver du travail.

2. Le recours au mécanisme de l'intéressement

En France, contrairement aux Etats-Unis, les mécanismes d'incitation financière de retour au travail ne résident pas dans la technique du crédit d'impôt, la préférence allant à des formes d'allocations différentielles, du type allocations RMI. Or, une allocation différentielle pure²³⁸ consiste à imposer à hauteur de 100 % tout supplément de revenu et donc tout franc de revenu primaire gagné en plus aboutit à une baisse équivalente de l'allocation versée (le taux marginal d'imposition est dans ce cas de 100 %).

Un tel dispositif, qui induit une baisse de l'allocation sociale équivalente au gain monétaire supplémentaire permis par le salaire issu du travail fourni, ne permet donc pas d'accroître le revenu disponible des allocataires et, de ce fait, les bénéficiaires de ce type de mesure fiscale ne sont pas incités à entrer sur le marché du travail. Pour éviter le découragement au travail, les pouvoirs publics français ont alors mis en place des mécanismes d'intéressement, donc d'allocations différentielles dégressives, qui aboutissent à n'imposer qu'une partie du salaire perçu.

C'est par exemple le cas avec le RMI²³⁹, dont l'allocation peut être cumulée intégralement, pendant trois mois (jusqu'à la première révision trimestrielle suivant le début de l'activité ou de la formation), avec les revenus tirés d'une activité professionnelle salariée ou non ou d'une formation rémunérée. Au bout de trois mois, un abattement de 50 % est alors appliqué sur la moyenne mensuelle des revenus d'activité du trimestre précédent et l'allocation mensuelle versée est donc égale à l'allocation du RMI de base diminuée des revenus d'activité du trimestre divisé par trois. Ce taux d'imposition à 50 % est effectif pour une durée de douze mois après le premier trimestre de cumul intégral et, une fois ce délai

²³⁸ Si le différentiel est pur, alors l'allocation est peu opératoire, notamment parce qu'il est difficile de définir avec certitude un seuil entre le revenu d'activité à temps plein et le revenu minimum qui ne soit pas désincitatif au travail.

²³⁹ Pour bénéficier de ce dispositif, il faut toutefois que l'allocataire ait été inscrit à l'ANPE au moins 12 mois au cours des 18 mois précédents la reprise d'activité. La reprise d'une activité rémunérée vient donc modifier profondément les conditions de versement de l'allocation RMI, puisque la condition d'inscription à l'ANPE n'est en principe pas exigée pour bénéficier de cette allocation au départ : l'influence du workfare en termes de contrepartie comme droit et devoir de l'allocataire envers les organismes prestataires est ici manifeste.

passé, le différentiel redevient « pur » (soit un taux d'imposition de 100 % au bout de 15 mois après reprise d'une activité rémunérée)²⁴⁰.

De plus, dans le cas où l'allocataire a travaillé moins de 750 heures au cours des quatre trimestres après la première révision trimestrielle et si son parcours d'insertion le nécessite, le préfet ou le directeur de l'organisme payeur peut décider de prolonger le cumul à 50 % pour les trimestres suivants (l'abattement de 50 % cesse alors lors de la première révision trimestrielle qui suit l'atteinte du seuil des 750 heures). Enfin, en cas de cessation puis reprise d'activité, l'allocataire peut bénéficier d'un autre cycle complet (cumul total puis partiel) pour une nouvelle période de quatre trimestres de droits, la condition exigée étant que le trimestre de référence précédant la reprise d'activité ne comporte aucun revenu d'activité.

Quant au Rmistes sous contrat CES, le montant de l'abattement de leurs revenus issus du CES est de 33 % du montant du RMI de base depuis le 1^{er} décembre 1998, cet abattement ne s'appliquant qu'à partir de la première révision trimestrielle suivant l'accès au CES et jusqu'au dernier jour du trimestre suivant celui au cours duquel le contrat prend fin. De fait, la possibilité offerte de cumuler une activité rémunérée tout en continuant de percevoir une allocation permet d'augmenter le revenu des allocataires et donc de les inciter plus vigoureusement à réintégrer le marché de l'emploi : cette solution semble donc être adaptée au problème de réinsertion dans l'emploi. D'autant que ce type d'allocation apparaît avantageux en terme de redistributivité, car il n'entraîne un abaissement ni du niveau de protection sociale des personnes occupant un emploi ni du niveau du salaire minimum²⁴¹.

Ainsi, le choix politique orienté vers la mise en place d'une allocation différentielle répond au souhait politique français « *de relever les plus bas revenus tout en conservant un écart plus ou moins important de ressources entre titulaires de minima et bénéficiaires d'emplois à temps plein* »²⁴². Néanmoins, l'inconvénient d'un tel système porte essentiellement sur les emplois à temps partiel faiblement rémunérés, car l'allocation différentielle apparaît, dans ce cas, fortement dissuasive²⁴³.

²⁴⁰ Pour plus d'informations au sujet de l'intéressement RMI, cf. le site Internet : www.service-public.fr, « Revenu minimum d'insertion, Cumul avec des revenus d'activité ».

²⁴¹ J.-M. Belorgey et A. Fouquet, « Quelle garantie de revenu aux personnes les plus défavorisées ? », in *Problèmes Economiques*, n° 2.679, 13 septembre 2000, p. 30.

²⁴² J.-M. Belorgey, A. Fouquet, *ibid.*, p. 29.

²⁴³ Les gains monétaires tirés d'un emploi à temps partiel sont généralement, en France, trop peu importants pour inciter l'offre à reprendre un travail, les allocations sociales étant souvent plus élevées que le revenu obtenu en emploi à temps partiel.

L'insertion semble être une formule plus intéressante que le workfare, dans la mesure où les politiques qu'elle met en œuvre aboutissent à des résultats somme toute assez encourageants, sans pour autant que celles-ci ne reposent sur la contrainte. Néanmoins, les avantages procurés par les dispositifs actuels d'insertion professionnelle ne sauraient suffire et, pour être pérennes, ceux-ci doivent être améliorés. L'avenir des politiques françaises de retour à l'emploi dépend donc de la volonté politique de mettre en place un certain nombre de compléments dans le but de perfectionner les politiques d'insertion.

Section 2 : Vers un perfectionnement des politiques d'insertion : les compléments à mettre en place

S'il apparaît que le workfare n'est pas adapté au contexte français, la remise au travail n'en reste pas moins un souhait politique très fort et une perspective plus qu'envisageable dans l'avenir. Même si l'insertion à la « sauce » française semble profitable au workfare « pur » américain, ses avantages ne sont pas encore suffisamment consolidés pour être viables à plus long terme. Une amélioration est donc souhaitée et souhaitable. Or, le perfectionnement des politiques d'insertion françaises appelle inévitablement la mise en place de nombreux compléments qui doivent permettre de rendre effective l'incitation de l'offre de travail. Inciter l'offre ne peut toutefois se faire que si la reprise d'un travail apporte un gain monétaire sensiblement plus important que celui procuré par les allocations sociales.

Dans ce contexte, il apparaît donc impératif de rendre le travail rémunéré plus attractif. Néanmoins, en France, les mesures d'incitation financière et fiscale ne peuvent aboutir seules à stimuler suffisamment l'offre de travail, laquelle répond aussi à un besoin de suivi personnalisé et d'attention permanente des organismes d'insertion et des services de l'emploi. Il y a donc **nécessité de rendre le travail davantage rémunérateur** (§ 1), tout en mettant en œuvre également des **mesures de soutien aux chômeurs et d'amélioration de leur employabilité** (§ 2).

§ 1 : La nécessité de rendre le travail davantage rémunérateur

Même si la dimension financière inhérente au workfare n'est pas prépondérante dans les logiques de l'insertion, celle-ci a fait peu à peu son chemin en France. Les politiques d'emploi ne peuvent plus dès lors se contenter du versement d'allocations chômage et de prestations d'aide sociale sont contrepartie des allocataires. Les politiques d'activation sont désormais partie intégrante des orientations de la plupart des pays européens visant à réinsérer les allocataires sur le marché de l'emploi et, dans ce contexte, la France ne pourra donc faire l'économie de politiques d'accès et de retour à l'emploi visant à inciter l'offre à réintégrer le marché du travail.

Dans cette optique, la volonté de réduire l'écart (le « coin ») entre le montant du salaire et celui des prestations sociales, afin de faire en sorte que l'avantage financier procuré par le salaire soit supérieur à celui procuré par les indemnités chômage ou les minima sociaux, devient le mot d'ordre récurrent des politiques de remise au travail. Pour rendre le travail davantage rémunérateur, il appartient alors d'**améliorer les dispositifs actuels permettant l'accès ou le retour à l'emploi** des bénéficiaires de l'indemnisation du chômage et de l'aide sociale (A). Au-delà, de nouvelles mesures devront être envisagées et, à ce titre, il est à noter qu'en matière de réinsertion des allocataires, **des dispositifs novateurs ayant pour but d'accroître le revenu disponible des personnes reprenant un emploi** ont vu le jour ou ont été proposés (B).

A) L'amélioration des dispositifs actuels permettant l'accès ou le retour à l'emploi

Ce qui fait défaut dans le système de protection sociale – plus particulièrement en France, mais il semble que cela soit le cas un peu partout en Europe – est que le dispositif actuel n'est pas suffisamment apte à permettre l'accès et le retour à l'emploi des allocataires et doit donc être perfectionné. Il apparaît alors que cette perfectionnement passe principalement par deux mécanismes complémentaires : tout d'abord, **favoriser les**

possibilités de recours aux techniques d'intéressement, donc de cumul allocation – revenu d'activité ; ensuite, **étendre les aides financières aux allocataires**.

1. Favoriser les possibilités de recours aux techniques d'intéressement

L'intéressement, autrement dit le cumul allocation sociale – revenu d'activité, est une pratique bien ancrée en France. En fait, ce mécanisme est intéressant dans la mesure où il permet aux allocataires d'être incités au travail sans pour autant y être contraints. Il permet en effet, même en cas de reprise d'activité réduite, d'accroître le revenu disponible des personnes au chômage ou bénéficiaires de l'aide sociale et, en assurant un minimum de ressources en cas de retour au chômage ou à l'inactivité, évite ainsi le creusement de la trappe à pauvreté. D'autant que, contrairement à ce que préconise le *workfare* « pur », l'intéressement n'impose pas d'obligations spécifiques à la recherche ou à l'acceptation d'emplois mal rémunérés et/ou à faible qualification et permet ainsi de respecter les principes de solidarité, de cohésion sociale et de justice redistributive propres aux politiques d'insertion françaises.

Ce dispositif présente donc tout à la fois les avantages du *workfare* sans en avoir les inconvénients : en tant que moyen d'inciter l'offre, il empêche le creusement de la trappe à chômage (la célèbre trappe à inactivité chère aux libéraux), sans pour autant induire un phénomène de montée en puissance des *working poors*, caractéristique des mécanismes de crédit d'impôts (subvention aux bas revenus) tels que pratiqués dans les pays anglo-saxons (EITC aux Etats-Unis et WFTC au Royaume-Uni). Même si l'intéressement semble préférable au *workfare* « pur », son développement et son extension comme instrument efficace d'incitation au travail demande toutefois à ce qu'il soit perfectionné.

Pour ce faire, une amélioration possible pourrait être notamment, en France, de transformer le RMI en allocation dégressive, même au-delà de la période d'un an de cumul revenu d'activité – RMI, pour les personnes qui reprennent une activité faiblement rémunérée²⁴⁴. Le RMI ne serait plus alors essentiellement basé sur un mécanisme différentiel pur qui, bien qu'il soit à même d'assurer une redistribution efficace, risque de créer des « pièges à pauvreté » pour les bénéficiaires les plus vulnérables²⁴⁵. La dégressivité devrait

²⁴⁴ L'intéressement pourrait par exemple être porté à une durée de cinq ans, comme le préconise le rapport Belorgey.

²⁴⁵ J.-M. Belorgey et A. Fouquet, « Quelle garantie de revenu aux personnes les plus défavorisées ? », in *Problèmes Economiques*, n° 2.679, 13 septembre 2000, p. 28.

alors être proportionnelle en fonction du montant du revenu perçu sans référence au délai d'épuisement des droits²⁴⁶, le risque étant toutefois de pousser les entreprises à proposer des emplois faiblement rémunérés.

Dans la même optique et selon le même mécanisme précédemment décrit, il devrait alors être envisageable d'accorder aux chômeurs bénéficiaires du régime d'assurance chômage ou de solidarité la possibilité de cumuler une partie de leur allocation chômage avec le revenu issu de l'exercice d'une activité salariée (quel que soit le type d'emploi : CDI, CDD, à temps plein ou partiel,...et le niveau de rémunération perçu) ou indépendante. Le CERC est d'ailleurs d'accord avec cette idée en affirmant que les « *formes d'emplois atypiques constituent « un tremplin » facilitant l'accès aux emplois stables et à temps complet... »*²⁴⁷ et que, dans cette optique, « *l'incitation la plus efficace réside alors dans un dispositif d'aide temporaire, à l'image des mécanismes d'intéressement (Laurent et L'Horty, 2000)... »*²⁴⁸. Dans ce sens, et contrairement aux pays fervents pratiquants du workfare, l'insertion française, au travers de l'intéressement, conserverait ainsi sa vocation originelle (l'insertion comme vecteur d'insertion et de réinsertion à la fois sociale et professionnelle) tout en incitant davantage l'offre à réintégrer le marché du travail.

2. Etendre les aides financières aux allocataires

Une autre façon de rendre le travail plus rémunérateur est de jouer sur les aides accordées à l'allocataire quand ce dernier reprend un emploi. Bien évidemment, il s'agit là d'un moyen artificiel, puisque, contrairement à la technique de l'intéressement qui constitue un mécanisme propre à agir directement sur le montant des allocations via le supplément de rémunération obtenu par le travail, les aides financières, quant à elles, représentent un gain

²⁴⁶ L'avantage d'un tel système est de permettre aux allocataires de bénéficier du cumul au-delà d'une période définie légalement. Dès lors, les droits à indemnisation ou à prestations sociales deviennent potentiellement inépuisables et la limitation dans le temps est opératoire dans la mesure où la dégressivité induit mécaniquement une annulation des allocations au bout d'un certain temps. Tant que l'allocataire est bénéficiaire de l'assurance chômage ou d'un minimum social il perçoit donc une partie des allocations cumulables avec le revenu d'activité, ce droit étant de fait épuisé quand l'allocataire est sorti du système, c'est-à-dire lorsque son salaire devient égal au montant de l'allocation précédemment versée.

²⁴⁷ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 99.

²⁴⁸ CERC, *ibid.*

financier déconnecté du salaire. Celles-ci peuvent alors prendre principalement la forme d'aides à la mobilité ou encore au logement, comme c'est le cas en France²⁴⁹.

Alors qu'en France les aides financières à la recherche d'un emploi se concentrent surtout autour du remboursement des frais de déplacement des demandeurs d'emploi pour se rendre à un entretien d'embauche et sont donc essentiellement tournées vers la mobilité géographique²⁵⁰, dans d'autres pays, ces aides apparaissent plus diverses ou, en tous cas, différentes de celles en vigueur en France. On pourrait alors peut-être s'inspirer, au niveau national mais également à l'échelle de l'Europe, des exemples du Japon, de l'Australie ou encore du Royaume-Uni, lesquels versent des « primes » aux chômeurs lors de leur retour à l'emploi. Le CERC (2001) précisant à ce sujet que « *ces sommes forfaitaires sont versées ponctuellement et indépendamment du revenu d'activité, pour faciliter la transition du non-emploi vers l'emploi, en aidant l'individu à faire face aux dépenses liées au travail qu'il prend ou reprend* »²⁵¹.

On pourrait aussi tenter de mettre en place des « primes de retour à l'emploi », comme celles pratiquées aux Etats-Unis ou au Canada entre autres²⁵², afin notamment de réduire la durée moyenne effective de recherche d'emploi et ainsi alléger les dépenses de protection sociale liées à l'indemnisation du chômage. Néanmoins, dans leur ensemble, ces expériences étrangères se sont révélées plutôt décevantes²⁵³. Il semble donc qu'en matière d'aides financières à la recherche d'emploi, les aides à la mobilité constituent la meilleure solution en France.

²⁴⁹ A ce sujet, cf. le site Internet www.unedic.fr, « Nouvelle convention de l'assurance chômage, *Aides à la mobilité géographique, au logement et accessoires au logement, pour congés non payés, pour fin des droits* ».

²⁵⁰ Pour plus de précisions, cf. le site Internet www.service-public.fr, « Recherche d'emploi, Aide financière à la recherche d'emploi ».

²⁵¹ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 73.

²⁵² Aux Etats-Unis, des expériences ont été entreprises au cours des années 1980 dans plusieurs Etats, lesquelles consistaient à verser une prime d'environ 500 US \$ (soit 3 500 FF) à tout demandeur d'emploi qui retrouvait un emploi dans un délai maximal de quatre mois. Au Canada, le programme « Projet d'autosuffisance » (PAS, inscrit dans le programme « Développement des ressources humaines »), instauré en 1992 dans deux provinces, avait pour but de verser un complément de salaire pendant trois ans à tout chef de famille monoparentale bénéficiaire de l'aide sociale, mais ayant repris un emploi à taux plein dans un délai maximal d'un an. Pour plus de précisions à ce sujet, se reporter au chapitre « Favoriser l'accès à l'emploi des personnes peu qualifiées », in *Accès à l'emploi et Protection sociale*, Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 110.

²⁵³ Le rapport du CERC (2001) affirme en effet que, si les résultats ont été plutôt favorables en termes de retour à l'emploi dans le cas du programme PAS au Canada (ibid., p. 111), le dispositif américain, quant à lui, s'est révélé insuffisant pour permettre une réduction significative du temps de chômage (ibid., p. 110).

B) Des dispositifs novateurs ayant pour but d'accroître le revenu disponible des personnes reprenant un emploi

Si l'objectif reste celui d'inciter l'offre à entrer sur le marché du travail, la remise au travail en France ne peut pas constituer une politique adéquate en elle-même si elle ne s'accompagne pas d'effets redistributifs importants. En effet, contrairement aux pays anglo-saxons, la France ne peut concevoir sa protection sociale sans référence à un impératif de justice sociale qui doit aboutir à une meilleure répartition des revenus et a donc pour but une redistribution équitable afin de limiter la montée des inégalités et de la pauvreté.

C'est ainsi que, dans l'optique d'une protection sociale solidaire, un certain nombre de dispositifs novateurs ont vu le jour ou ont été proposés afin d'accroître le revenu disponible des personnes qui reprennent un emploi. D'une part, **la prime pour l'emploi**, qui vise à relever les bas taux de salaires ; ensuite, **l'allocation compensatrice de revenu (ACR)**, laquelle cherche à compenser l'insuffisance des revenus d'activité ; enfin, **le RMI-bis** qui, quant à lui, permet d'allier à un minimum de ressources garanties une « conditionnalité faible ».

1. La prime pour l'emploi

En France, afin de compenser la faiblesse des revenus des personnes travaillant à bas taux de salaire (au Smic généralement) a été instaurée la prime pour l'emploi²⁵⁴ [graphique 2]. Celle-ci est accordée à tout ménage dont au moins une personne travaille et gagne entre 0,3 et 1,4 Smic. Elle est alors versée soit par déduction du solde de l'impôt sur le revenu, soit par octroi d'un chèque du Trésor public.

La prime à l'emploi ne vise pas donc à « *compenser l'insuffisance de revenu liée à des faibles durées de travail annuel* »²⁵⁵, mais bien plus à « *majorer les revenus faibles d'activité compris entre 0,3 et 1,4 Smic* »²⁵⁶. Cette mesure est en fait surtout incitative à occuper un

²⁵⁴ Pour plus de précisions sur la prime pour l'emploi, cf. le paragraphe « La prime pour l'emploi », dans le chapitre intitulé « *Les instruments de soutien aux bas revenus et leurs effets* », in « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, pp. 84-89, ainsi que le paragraphe « Comparaison des deux types de mesure », *ibid.*, pp. 93-102.

²⁵⁵ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », La Documentation française, Paris, 2001, p. 88.

²⁵⁶ CERC, *ibid.*

travail à temps plein plutôt qu'un temps partiel et vise ainsi à augmenter, pour les personnes déjà en emploi, leur temps de travail. En fait, il apparaît que la prime pour l'emploi est « *d'un montant d'autant plus élevé que les bénéficiaires ont une durée d'emploi proche du temps plein et un salaire proche du Smic* »²⁵⁷.

Or, cette mesure est, en matière de redistribution, « *peu ciblée sur les revenus modestes* » et donc « *n'améliore guère la situation des travailleurs pauvres...* »²⁵⁸. Qu'en est-il toutefois des personnes sans emploi ? En effet, quel est l'impact de ce dispositif sur le passage du chômage au travail ? Le CERC ne dit rien à ce sujet. On peut néanmoins déduire que ce dispositif, à partir du moment où il permet d'accroître le revenu disponible des travailleurs à faible revenu, est potentiellement favorable à la transition du non-emploi à l'emploi. En effet, avec un salaire minimum assez peu élevé qui aboutit à ce que le travail ne paie pas suffisamment (le Smic par exemple), les chômeurs ne sont pas incités à entrer sur le marché du travail.

En instituant une prime visant à relever les revenus compris entre 0,3 et 1,4 Smic, les pouvoirs publics ont donc implicitement voulu faire en sorte que le travail soit davantage rémunérateur et qu'il soit donc incitatif au retour à l'emploi pour les personnes au chômage – et ce principalement pour des emplois peu rémunérés. La logique de la prime pour l'emploi est donc, en matière de transition de l'inactivité à l'emploi, grâce à un mécanisme de majoration des revenus oscillant autour du Smic, propre à réintégrer le marché du travail en faisant accepter les emplois à faible taux de salaire.

2. L'allocation compensatrice de revenu (ACR)

Godino (1999) a proposé, afin de compenser l'insuffisance des revenus tirés d'une activité rémunérée, de créer et instaurer une allocation compensatrice de revenu²⁵⁹ (ACR), laquelle vise à assurer une transition régulière entre le RMI et le Smic [graphique 3]. De fait, cette allocation a pour finalité de se substituer au « *RMI pour un ménage sans revenu*

²⁵⁷ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 21.

²⁵⁸ CERC, *ibid.*

²⁵⁹ Pour plus de précisions sur l'ACR, cf. le paragraphe « Compenser l'insuffisance du temps de travail », dans le chapitre intitulé « *Les instruments de soutien aux bas revenus et leurs effets* », in « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, pp. 89-92, ainsi que le paragraphe « Comparaison des deux types de mesure », *ibid.*, pp. 93-102, et enfin le paragraphe « Proposition », *ibid.*, pp. 103-104.

*d'activité, ni autre revenu ; elle est diminuée comme l'est le RMI au franc le franc pour tout revenu de remplacement ou revenu du patrimoine ; elle n'est diminuée que d'une fraction des revenus d'activité »*²⁶⁰. Ainsi, « *le supplément d'allocation par rapport aux dispositifs actuels est nul pour un ménage qui perçoit le RMI et aucun revenu d'activité, il est maximal pour un ménage qui perçoit l'équivalent du RMI en revenus d'activité (...) »*²⁶¹.

L'ACR se distingue donc du RMI dans la mesure où celle-ci comporte un mécanisme permanent d'intéressement à l'exercice d'une activité pour tous les faibles revenus, cette dernière se réduisant alors, à partir d'un seuil défini par le revenu minimum hors emploi, à proportion du temps d'emploi effectué. Pour un coût budgétaire moindre de celui de la prime pour l'emploi (17 milliards de francs contre 24 milliards pour la prime), l'ACR est un mécanisme davantage incitatif que la prime pour l'emploi dans la mesure où cette allocation « *accroît sensiblement,..., les incitations à l'emploi pour toutes les personnes allocataires du RMI »*²⁶² et « *accroît donc les incitations à occuper un emploi d'une durée inférieure à celle qui permet de sortir du RMI ; [elle] accroît aussi les incitations à occuper un emploi de toute durée supérieure jusqu'au temps plein »*²⁶³.

L'avantage d'un tel système est d'avoir des effets incitatifs suffisamment marqués sur l'offre de travail, le CERC précisant d'ailleurs que « *l'incitation la plus efficace réside dans un dispositif d'aide permanente, ce qui plaide pour un dispositif de type allocation compensatrice de revenu »*²⁶⁴. Dans l'optique – toujours la même – de rendre le travail davantage rémunérateur, l'ACR, qui concentre ses moyens autour des travailleurs pauvres, apparaît beaucoup « *plus redistributif que la prime pour l'emploi en faveur des ménages à faible niveau de vie »*²⁶⁵. Son inconvénient est néanmoins d'être un dispositif surtout ciblé sur les travailleurs précaires et les temps partiels²⁶⁶ et peut donc aboutir à développer ce type d'emplois²⁶⁷.

Quoi qu'il en soit, la mise en place et la généralisation de ce type de mesure serait certainement profitable à l'emploi en France, dans la mesure où il permettrait de concilier les

²⁶⁰ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 90.

²⁶¹ CERC, *ibid.*

²⁶² CERC, *ibid.* p. 98.

²⁶³ CERC, *ibid.*

²⁶⁴ CERC, *ibid.*, p. 99.

²⁶⁵ CERC, *ibid.*, p. 101.

²⁶⁶ CERC, *ibid.*, p. 93.

²⁶⁷ Le CERC (2001) affirme en effet, en page 99, que l'ACR « *conduirait à accepter plus facilement des emplois de durée hebdomadaire faible ou des emplois épisodiques »*.

exigences de flexibilité salariale du marché du travail et les impératifs visés par le système de protection sociale en matière d'insertion sociale et professionnelle (garantie de ressources minimales, minimum de couverture sociale, respect de la cohésion sociale et de la solidarité collective et nationale, justice redistributive,...).

3. Le RMI-bis

L'idée d'inciter l'offre oblige à admettre la remise au travail comme une contrepartie logique à l'attribution des allocations. Dès lors, le versement d'une prestation sociale doit être soumise à un devoir de reprise d'un emploi et, à ce titre, un dispositif tel que le RMI n'est pas adapté au contexte actuel puisqu'il est attribué sans condition : il n'y a en effet pas d'obligation de rechercher effectivement un travail pour pouvoir en bénéficier. Ainsi, les allocataires du RMI français se voient attribuer un minimum de ressources garanties sans aucune contrepartie au travail.

Plusieurs auteurs (Laville et Caillé entre autres) ont d'ailleurs critiqué cet état de fait et ont alors proposé un « RMI-bis », lequel serait « *automatiquement accordé aux personnes n'ayant pas l'équivalent d'un demi-SMIC, et cumulable avec d'autres ressources, quitte à ce que celles-ci soient imposées* »²⁶⁸. Cette nouveau RMI ne ferait dès lors plus référence au contrat d'insertion et, soumis à une faible conditionnalité, permettrait ainsi d'être en phase avec les impératifs de la société contemporaine qui ne conçoit le droit à une rémunération qu'en échange de la fourniture d'un travail.

Si les mesures qui visent à rendre le travail plus rémunérateur sont en phase avec les exigences actuelles du marché du travail, celles-ci ne peuvent toutefois suffire à stimuler l'offre de travail au point de l'inciter à reprendre un travail. En effet, en sus des dispositifs d'incitation financière et fiscale, les chômeurs ont besoin d'être suivis par les organismes d'insertion et des services de l'emploi afin de bénéficier de mesures de soutien et d'amélioration de leur employabilité.

²⁶⁸ C. Euzéby, « Mutations économiques et sociales », *Les Topos*, Dunod, Paris, 1998, p. 113.

§ 2 : Les mesures de soutien aux chômeurs et d'amélioration de leur employabilité

Si la vocation intégrative de la protection sociale française ne peut aujourd'hui être évitée et semble être profitable à l'ensemble du système de protection sociale, il faut aussi accepter l'idée que la seule dimension financière, propre au *workfare* « pur », ne peut suffire à réintégrer l'offre sur le marché du travail. En effet, la dimension solidariste de l'insertion française aboutit à mettre en œuvre des mesures qui, s'ajoutant à des dispositifs d'incitation de l'offre via la fiscalité, ont pour objet d'accompagner les chômeurs et les bénéficiaires de l'aide sociale dans leurs démarches ainsi que de faciliter leur quotidien. La stimulation de l'offre passe alors par des mesures de soutien aux chômeurs qui visent notamment à accroître ce que l'on nomme leur « employabilité », c'est-à-dire leur capacité d'adaptation et leurs qualifications par rapport aux exigences du marché du travail.

C'est ainsi que dans l'idée d'une réarticulation de la protection sociale à la politique de l'emploi, une réorientation vers des politiques plus actives ayant vocation à apporter une aide aux chômeurs dans la recherche d'un travail apparaît préférable à l'activation des dépenses passives préconisée par le *workfare* américain et que, dans cette optique, des **mesures d'accompagnement dans l'emploi** doivent être mises en œuvre (A). L'insertion étant préférée au *workfare*, le développement du **tiers-secteur**, en tant que lieu de **réinsertion par l'économique**, pourrait dès lors constituer une solution prometteuse en permettant l'insertion et la réinsertion des bénéficiaires de l'indemnisation du chômage et de l'aide sociale (B).

A) Les mesures d'accompagnement dans l'emploi

Les politiques d'insertion françaises ne peuvent se contenter d'une simple activation des dépenses passives, car ce type de mesure n'est pas respectueuse des logiques et principes de l'insertion. Bien que les politiques d'activation soient au cœur de l'évolution du système de protection sociale, celles-ci ne pourront être mis en œuvre sans s'accompagner de politiques actives sur le marché du travail, comme c'est le cas dans les pays scandinaves. Ces politiques ont pour caractéristique d'apporter une aide aux chômeurs dans leur recherche d'emploi et, dans cette optique, doivent être mises en place des mesures d'accompagnement dans l'emploi.

Ces mesures ont donc pour objectif principal d'**assurer le suivi personnalisé des chômeurs et d'accroître leur employabilité**. Au-delà, celles-ci pourraient et devraient, dans l'avenir, être utilisées en vue d'**adapter le contrat de travail à la réalité économique et à l'évolution du marché du travail**.

1. Assurer le suivi personnalisé des chômeurs et accroître leur employabilité

L'idée qui prévaut en matière de remise au travail est celle que les personnes exclues du marché du travail ont des difficultés à retrouver un emploi par manque de qualification et parce qu'elles ne sont pas suffisamment aidées et soutenues dans leur démarche de réinsertion. Il appartient donc aux pouvoirs publics de mettre en oeuvre des politiques d'accès et de retour à l'emploi qui favorisent un suivi personnalisé des chômeurs et leur proposent des stages et formations qualifiants leur permettant d'accroître leur employabilité. Or, il apparaît actuellement indispensable de lier aux politiques d'accès et de retour à l'emploi un renforcement des contreparties exigées aux demandeurs d'emploi en retour d'un meilleur suivi de leur situation personnelle.

Ceux-ci sont alors tenus de se former, la formation des personnes au chômage devenant dès lors à la fois une priorité et un droit pour espérer augmenter leur niveau de qualification et donc accroître leur employabilité. C'est notamment le cas au Danemark, avec la « rotation des emplois » (ou « *jobrotation* »), qui repose sur l'intégration d'un chômeur de longue durée lors du congé d'un salarié²⁶⁹. C'est aussi le cas en Autriche, où des actions visant à donner une formation professionnalisante aux chômeurs en vue de leur réinsertion rapide dans l'emploi

²⁶⁹ T. Schnee, « Danemark, un congé contre l'intégration d'un chômeur de longue durée », in *Alternatives Economiques*, Hors-série, n° 39, janvier 1999, p. 45. En fait, la jobrotation consiste en un remplacement d'un travailleur salarié par un chômeur. Ce remplacement s'effectue quand le salarié prend un congé de formation, parental ou sabbatique. Dès lors, la place laissée vacante par le salarié est occupée, pendant son année de formation, par un chômeur de longue durée, préalablement formé à ce poste durant une période de stage de deux mois. L'avantage d'un tel système est de permettre au salarié de se former et donc d'acquérir de nouvelles compétences et connaissances et, dans le même temps, le chômeur a pu s'initier à un métier ou se perfectionner dans un emploi. Depuis son officialisation en 1993 par la loi, 70 000 salariés et 35 000 chômeurs ont pu bénéficier de la « rotation des emplois ». Avec un taux de retour à l'emploi proche des 75 %, ce dispositif constitue une véritable réussite qui tient d'ailleurs « à une longue tradition de négociation entre les partenaires sociaux, mais également à la reconnaissance d'un droit à la formation et à l'existence d'une administration de l'emploi très décentralisée, c'est-à-dire à même de gérer la mise en place de projets aussi complexes ».

sont à l'œuvre²⁷⁰. La formation représente alors l'obligation faite aux chômeurs inscrits de s'investir dans une démarche personnelle active de préoccupation pour leur retour à l'emploi en échange d'un meilleur accompagnement vers l'emploi et d'un suivi personnalisé de leur situation par le service public pour l'emploi.

Ce suivi se traduit d'ailleurs, au Danemark, par exemple, par « *un plan d'action individuel, élaboré par le service public de l'emploi (SPE) avec le chômeur, [qui] doit accélérer sa réinsertion sur le marché du travail en lui offrant un emploi approprié, conformément aux aspirations du chômeur et aux exigences du marché* ». L'idée de plan d'action individuel, déjà développée supra, fait son chemin en France également, notamment avec l'adoption du PARE (Plan d'aide au retour à l'emploi) qui insiste sur le PAP (Projet d'action individualisé) comme moyen privilégié de suivi personnalisé des allocataires permettant leur retour à l'emploi²⁷¹.

Dans l'ensemble, les mesures d'accompagnement dans l'emploi paraissent plus que bénéfiques et nécessaires pour permettre le retour à l'emploi des personnes exclues du marché du travail. Le CERC indique d'ailleurs que « *au total, l'accompagnement des chômeurs, doublé ou non d'une formation, semble être un élément important dans l'efficacité des politiques d'emploi à destination des personnes en difficulté sur le marché du travail* »²⁷²,

²⁷⁰ T. Schnee, « Autriche, une action massive de prévention », in *Alternatives Economiques*, Hors-série, n° 39, janvier 1999, p. 45. L'idée est simple : tout travailleur licencié a droit, pendant une durée maximale de trois à quatre ans, à bénéficier d'actions de formation professionnelle. Cette démarche novatrice a l'avantage de maintenir le travailleur dans l'emploi. Ce dispositif, mis en place initialement en 1987 par la grande entreprise sidérurgique autrichienne Voest Alpine a connu un tel succès que cette mesure originale a abouti à être appliquée à l'ensemble des professions et c'est ainsi qu'en 1995, le gouvernement autrichien a, par voie législative, étendu et généralisé ce dispositif à l'ensemble du pays. On compte actuellement 86 000 fondations, ainsi que 25 000 personnes ayant bénéficié de ce type de mesure. La particularité de cette action réside surtout dans ses effets en matière de retour à l'emploi : en effet, les taux varient autour de 80 % à 90 %, le succès de ce résultat étant dû principalement à « *l'existence d'un dialogue étroit entre l'Etat et les partenaires sociaux* ».

²⁷¹ En effet, dorénavant, tout demandeur d'emploi s'inscrivant à l'ANPE devra en même temps signer un « Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) à travers lequel il s'engage à rechercher un emploi en bénéficiant d'une assistance dans ses démarches pour retrouver un travail ». Pour satisfaire à cet objectif, le demandeur d'emploi doit, dans le mois de son inscription, se présenter à l'ANPE pour un entretien approfondi et rechercher activement un emploi dans le cadre d'un PAP (projet d'action personnalisé) défini en commun avec l'ANPE. Celui-ci détermine notamment « les types d'emploi qui correspondent à la qualification et aux capacités professionnelles du demandeur (à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région où il recherche un emploi)..., les types d'emploi vers lesquels le demandeur souhaite se reconverter..., les formations nécessaires pour accéder à cet emploi ». Dans le même temps, « l'Assedic s'engage à verser les allocations si l'allocataire remplit les obligations de recherche d'emploi conformes aux obligations prévues par le code du travail, et à faciliter le reclassement des demandeurs d'emploi en partenariat avec l'ANPE », ainsi qu'à « faciliter les démarches et le reclassement du demandeur d'emploi dans le cadre du PAP ». Source des citations : site Internet www.unedic.fr, « Nouvelle convention de l'assurance chômage ».

²⁷² CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 110.

John P. Martin (2000) ajoutant, à ce titre, qu' « *accroître la motivation des chômeurs et faire le nécessaire pour les encourager et les suivre dans leur recherche d'emploi sont autant d'éléments qui contribuent à ramener plus rapidement les chômeurs dans l'emploi* »²⁷³. Or, l'efficacité des dispositifs danois et autrichien démontrent néanmoins que de telles politiques ne sont viables que si elles se couplent avec une décentralisation assez prononcée pour la mise en œuvre des mesures d'accès et de retour à l'emploi et s'il existe des négociations assez développées entre les partenaires sociaux.

Or, en France, la centralisation administrative excessive viendrait étouffer ces projets et initiatives, d'autant que les négociations entre partenaires sociaux sont très peu courantes et souvent plus conflictuelles que constructives et fédératrices. Il appartient donc aux pouvoirs publics français – s'ils souhaitent que des mesures tels le PARE aboutissent et soient effectives dans la remise au travail des chômeurs – de mettre en œuvre des politiques de l'emploi plus proches du terrain et qu'ils favorisent également le dialogue social. De fait, l'Etat devrait cesser de diriger les négociations et donc laisser plus de champ d'action aux partenaires sociaux, ainsi qu'aux services et organismes chargés de l'emploi au niveau territorial (en encourageant par exemple les intermédiaires sur les marchés locaux du travail).

2. Adapter le contrat de travail à la réalité économique et à l'évolution du marché du travail

L'accompagnement dans l'emploi ne signifie pas seulement effectuer un suivi poussé des personnes exclues du marché du travail et ne se limite donc pas uniquement à des actions de soutien dans la démarche de recherche d'emploi des chômeurs (du type bilan de compétence, programmes de formation, aide à la recherche d'emploi,...). En effet, l'accompagnement peut également être entendu dans le sens d'une adaptation de l'offre aux réalités du marché et, dès lors, la remise au travail doit s'attacher à faire correspondre les demandes d'emploi aux évolutions et exigences du marché du travail.

Le marché du travail étant de plus en plus flexible, il apparaît donc aujourd'hui nécessaire d'adapter le contrat de travail à cette réalité, afin de permettre la meilleure adéquation possible entre l'offre et la demande, donc en assurant l'équilibre sur le marché en

²⁷³ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 110.

évitant toutefois les situations de précarité dans l'emploi et la montée des inégalités en laissant à l'écart du marché une partie croissante de la population active. Pour ce faire, comme dit précédemment, la formation a lieu de jouer un rôle essentiel dans l'adaptation de la main d'œuvre aux besoins des entreprises. Au-delà, il pourrait aussi s'agir de réaliser cette adaptation en créant de nouveaux types de contrats de travail, plus proches de la réalité économique actuelle.

A ce titre, deux idées majeures ont été développées. Tout d'abord, le rapport Boissonnat²⁷⁴ (1995) préconise l'instauration d'un contrat d'activité de cinq ans qui permettrait de répondre « *au besoin de flexibilité des entreprises et accorderait une sécurité d'emploi aux salariés pendant la durée du contrat* »²⁷⁵. Ce contrat serait passé entre un travailleur et une personne morale qui regrouperait à la fois des entreprises, des associations et des collectivités locales. Le contrat d'activité est intéressant dans la mesure où il permettrait à chaque travailleur d'occuper successivement un emploi salarié dans le secteur privé, une formation, un emploi public, un congé d'utilité sociale ou encore un emploi indépendant,..., lesquels seraient proposés par chacune des différentes institutions ayant pris part à la signature de ce contrat. Dès lors, le travailleur serait assuré, pendant une période minimale de cinq ans, d'avoir un revenu stable obtenu soit du fait de la formation suivie, soit au titre d'un congé ou en contrepartie d'un travail : il ne serait alors pas, durant cette période, soumis à l'évolution de l'activité économique et n'aurait pas à craindre de licenciement, son salaire étant maintenu sur toute la durée du contrat.

Ensuite, le rapport Supiot²⁷⁶ (1999) propose quant à lui de créer un contrat qui puisse tenir compte du statut professionnel intermédiaire, parfois hybride, de certains travailleurs. En effet, la flexibilité a induit des phénomènes de passage de l'état de salarié à celui d'indépendant sans pouvoir déterminer, à un moment précis, lequel de ces deux statuts est prévalent pour définir le régime juridique de l'emploi occupé par ledit travailleur. Aujourd'hui, l'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication rend obsolète la notion de subordination propre au salariat, alors que dans le même temps, de nombreux travailleurs indépendants sont soumis à des contrats de sous-traitance qui les rendent ainsi de moins en moins autonomes. Il n'est dès lors plus facile de déterminer avec

²⁷⁴ J. Boissonnat, « Le travail dans vingt ans », Rapport au Commissariat général du plan, O. Jacob, 1995.

²⁷⁵ C. Euzéby, « Mutations économiques et sociales en France depuis 1973 », *Les Topos*, Dunod, Paris, 1998, p. 107.

²⁷⁶ A. Supiot, « Au-delà de l'emploi, transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe », Rapport pour la Commission des Communautés européennes, Flammarion, 1999.

précision dans quelle catégorie se rangent ces travailleurs. Pour répondre au problème de « l'effacement de la ligne de démarcation entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants »²⁷⁷, Supiot suggère donc d'inventer un contrat combinant travail indépendant et activité salariée.

L'avantage de ces deux contrats serait alors de permettre, tout en réalisant l'ajustement de l'offre aux nouveaux besoins de la demande sur le marché du travail, de fournir un cadre juridique de travail adapté de nature à inciter davantage l'offre à se porter sur le marché : au travers du contrat d'activité, les travailleurs seraient stimulés à travailler parce qu'ils seraient assurés d'être maintenus dans l'emploi pendant une durée fixe avec une rémunération mensuelle stable ; avec un contrat liant activité salariée et travail indépendant, les chômeurs hésiteraient peut-être moins à reprendre une activité indépendante et seraient donc probablement davantage incités, en bénéficiant des avantages du salariat, à créer leur propre entreprise.

B) Le tiers-secteur ou la réinsertion par l'économique

Inciter l'offre à réintégrer le marché du travail, cela signifie implicitement que l'insertion doit surtout être orientée vers l'activité économique afin de permettre la remise au travail. Autrement dit, pour être incitative à l'emploi, l'insertion doit être autant – et peut-être même aujourd'hui davantage – axée sur la dimension professionnelle que sociale. Dans cette optique, l'insertion par l'économique semble appropriée au besoin d'une protection sociale intégrative, cette idée étant d'ailleurs défendue par Bresson et Autès (2000) qui affirment que « parmi les mesures de « traitement social du chômage », l'insertion par l'économique s'adresse aux catégories de chômeurs les plus éloignées de l'emploi qu'il s'agit de mettre ou de remettre dans des situations de travail »²⁷⁸.

Le tiers-secteur paraît, à ce titre, être le meilleur instrument d'insertion de nature à encourager l'offre de travail à entrer sur le marché de l'emploi. Le secteur de l'économie

²⁷⁷ C. Euzéby, « Mutations économiques et sociales en France depuis 1973 », *Les Topos*, Dunod, Paris, 1998, p. 20.

²⁷⁸ M. Bresson et M. Autès, « L'insertion par l'économique, une zone intermédiaire entre salariat et non travail », in *Revue française d'affaires sociales*, n° 3-4, juillet-décembre 2000, La Documentation française, Paris, 2000, p. 105.

sociale et solidaire – ou « économie plurielle » comme le nomme Laville²⁷⁹ – représente un secteur hybride entre secteur marchand et non-marchand, entre secteur privé et public, entre salariat et non-travail²⁸⁰ qui a pour finalité de faire passer, à terme, les personnes engagées dans un processus d'insertion dans la sphère privée ou publique. L'ensemble des acteurs de ce « troisième secteur » (GIEP, SCOOP, entreprises d'insertion, associations intermédiaires, régies de quartier,...ainsi que les collectivités locales) ont alors vocation à permettre la rencontre de l'offre de travail et de la demande de services d'utilité sociale.

Le développement de ce secteur permettrait alors de « répondre à une demande potentiellement croissante de services individuels et collectifs »²⁸¹ et constituerait de fait « un moyen pour sortir du face-à-face entre le marché et l'Etat »²⁸². L'essor de nouveaux besoins d'utilité collective, tels que les services aux particuliers (aide à domicile : soins à domicile aux personnes âgées et gardes d'enfants ; transports en milieu rural ; travaux d'entretien de l'environnement ; soutien scolaire aux enfants en difficultés ; aides à l'insertion des exclus ; visite aux malades en hôpitaux ; ...) rendent dès lors viable et pérennisable ce secteur « intermédiaire ». Perçu dans le sens d'un « sas » temporaire de retour vers l'emploi, le tiers-secteur pourrait alors permettre la réinsertion des chômeurs et des allocataires de l'aide sociale.

En fait, une idée intéressante serait alors d'utiliser une partie du budget de l'indemnisation du chômage et de l'aide sociale afin de subventionner les entreprises et les associations qui jouent un rôle dans le secteur d'utilité sociale. Le financement serait ainsi assuré à la fois par l'Etat (notamment au travers du versement d'une partie des allocations de RMI) et par les partenaires sociaux (les Assedic principalement) : les finances du régime d'assurance chômage (ARE principalement) ainsi que celles du régime de solidarité (ASS, AI entre autres) et du RMI pourraient donc être partiellement utilisées en vue de développer l'économie solidaire. Le troisième secteur aurait alors pour avantage d'être viable (car les entreprises et associations du tiers-secteur seraient financées par des subventions publiques, des impôts affectés et par le produit de la vente de leurs services et parce que la demande

²⁷⁹ A ce sujet, cf. J.-L. Laville, « Pour une économie plurielle », in *Alternatives Economiques*, n° 159, mai 1998.

²⁸⁰ M. Bresson et M. Autès, « L'insertion par l'économie, une zone intermédiaire entre salariat et non travail », in *Revue française d'affaires sociales*, n° 3-4, juillet-décembre 2000, La Documentation française, Paris, 2000, pp. 103-116.

²⁸¹ C. Euzéby, « Mutations économiques et sociales en France depuis 1973 », *Les Topos*, Dunod, Paris, 1998, p. 108.

²⁸² C. Euzéby, *ibid.*, p. 109.

semble actuellement solvable) et ainsi de favoriser, dans une logique d'accès et de retour à l'emploi, la réinsertion des allocataires.

Contrairement au workfare américain, l'insertion serait alors vue ici comme un moyen adéquat d'inciter l'offre de travail, le tiers-secteur étant une solution prometteuse dans la mesure où il permet l'accès et le retour à l'emploi sans pour autant obliger les personnes en difficulté à reprendre automatiquement et immédiatement un travail. La remise au travail serait alors effectuée de manière indirecte, car l'activation des dépenses passives ne reposerait pas seulement, comme c'est le cas dans les pays anglo-saxons, sur des instruments fiscaux visant à stimuler l'offre, mais surtout utilisée en vue de financer ce secteur.

CONCLUSION

Depuis le début des années 1990, la France et les Etats-Unis se sont engagés dans des politiques de retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux prédominées par un principe de responsabilisation des comportements. Ayant originellement une vocation redistributive, les systèmes de protection sociale américain et français se sont, depuis cette date, fortement orientés vers une dimension davantage intégrative, faisant de la réintégration dans l'emploi une nouvelle priorité.

A ce titre, l'activation des dépenses de protection sociale – c'est-à-dire l'utilisation des dépenses consacrées aux allocations sociales à des fins de financement de mesures de reprise d'emploi – a été perçue comme le moyen le plus efficace et le moins coûteux de favoriser la réinsertion dans l'emploi des allocataires. Or, si les Etats-Unis ont mis en place, au travers du *workfare*, des programmes de remise au travail basés une logique de culpabilisation des pauvres percevant l'aide sociale, la France, pour sa part, fidèle à ses convictions et principes de solidarité, a mis en œuvre des politiques de retour à l'emploi construites autour de la réinsertion des personnes exclues du marché du travail. La conception américaine du *workfare* s'oppose ainsi à celle de l'insertion française.

Aux Etats-Unis, l'activation des dépenses passives s'est concrétisée par le passage d'un droit aux prestations d'aide sociale à un devoir de travailler pour continuer à les percevoir ; l'aide n'est dès lors attribuée aux allocataires que si l'obligation de travail en contrepartie de l'aide fournie est respectée. Cela signifie donc que ces derniers sont tenus de rechercher activement du travail ainsi que d'accepter ceux qui leur sont proposés. Cette obligation constitue ainsi un devoir de l'allocataire envers la société qui se charge de lui trouver un emploi. Les allocations d'aide sociale sont ainsi devenues des aides liées, autrement dit des prestations soumises à un engagement de la part de l'allocataire. Une logique de réciprocité est ainsi à l'œuvre aux Etats-Unis et on s'aperçoit alors que la contrepartie y joue un rôle essentiel en matière de réintégration sur le marché du travail.

Le *workfare*, s'il existe depuis les années 1970, est toutefois devenu très restrictif dans les années 1990. La conception élargie du *workfare* qui a prévalu au cours des années 1980, estimant que celui-ci pouvait s'entendre comme l'ensemble des activités obligatoires liées à la

perception de l'aide²⁸³, est dorénavant révolue. En effet, à partir de l'instauration du FSA en 1988, et surtout depuis 1996 avec l'entrée en vigueur du PRWORA instituant le nouveau dispositif TANF en lieu et place de l'ancienne AFDC, le workfare a de nouveau été perçu dans un sens restreint, conformément à la conception étroite qui prévalait lors des années 1970²⁸⁴. Celui-ci est désormais compris comme une stricte obligation de travail en l'échange de l'allocation d'assistance : la logique de contrepartie joue donc pleinement.

Les politiques de workfare ont alors rendu plus difficile l'accès à l'aide sociale américaine. Les conditions d'ouverture des droits à prestations ont en effet été sensiblement renforcées, les critères d'éligibilité devenant plus stricts. La transition du welfare au workfare s'est ainsi traduite par plus de contraintes, plus d'obligations pour les allocataires de l'assistance, mais également pour les Etats.

La durée de versement des prestations TANF, par exemple, a été limitée à une durée maximale de cinq ans sur l'ensemble de la vie. Et au bout de deux ans à l'aide sociale, l'allocataire a désormais l'obligation de travailler. De plus, l'obligation de travail qui était supprimée pour les mères seules ayant charge d'enfants de moins de six ans s'est considérablement réduite. Après avoir été portée à trois ans, l'âge de l'enfant est désormais d'un an. Enfin, les sanctions vis-à-vis des allocataires ont été renforcées, celles-ci n'étant plus prononcées uniquement en cas de refus d'emploi mais aussi lorsque l'allocataire n'entreprend pas de rechercher activement un travail. De plus, celles-ci sont plus sévères pour les allocataires de l'AFDC-UP (familles biparentales pauvres dans lesquelles les hommes sont les principaux contributeurs aux revenus du foyer) que pour les allocataires de l'AFDC (familles monoparentales pauvres dans lesquelles la femme élève seule un ou plusieurs enfants), puisque l'obligation de participation aux programmes de workfare est, pour eux, de 50 % (et non de 20 %) et de 40 heures de travail par semaine au lieu de 20 heures pour les allocataires de l'AFDC. De leur côté, les Etats, s'ils ne sont plus obligés de fournir aux mères au foyer insérées dans des programmes de workfare des services de garde d'enfants, sont néanmoins

²⁸³ En plus du travail, sont considérés comme faisant également parmi des programmes de workfare, entre autres, l'aide à la recherche d'emploi, l'éducation, la formation, la préparation à l'emploi,...

²⁸⁴ S. Morel affirme en effet, dans son ouvrage « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », Le Lien social, PUF, Paris, 2000, en pages 18-19, que « *dans les années soixante-dix, le workfare était vu comme une approche restrictive et punitive de la réforme de l'aide sociale, comme un terme connotant les transferts de l'aide sociale sous la forme exclusive d'une compensation pour du travail* ».

tenus par le nouveau dispositif TANF au respect de taux de participation des allocataires à des activités de travail beaucoup plus importants. Ceux-ci sont en effet passés de 7 % avec l'ancienne loi JOBS à 50 % avec la nouvelle loi TANF (et 90 % dans le cas des familles biparentales).

Le TANF a néanmoins le mérite d'avoir ouvert aux allocataires ayant repris un travail le droit d'accéder à certaines prestations d'aide sociale. En effet, dans le cadre du workfare, certaines prestations monétaires affectées (tels que *Medicaid* dans le domaine de l'assistance maladie ou encore *Food stamps* en ce qui concerne l'aide alimentaire) sont cumulables avec les revenus tirés du travail. Si cette disposition va dans le bon sens, il apparaît toutefois qu'un certain nombre de problèmes demeurent. En effet, l'aide au logement, par exemple, n'est attribuée qu'à 20 % des bénéficiaires de l'allocation TANF et reste d'un montant faible, le nombre de ménages aidés étant par ailleurs très inférieur au nombre de ménages éligibles à cette prestation. Pour ce qui est du service de garde d'enfants (*Child care*), ce programme s'applique selon des règles très différentes d'un Etat à l'autre, ce qui implique qu'il existe de fortes disparités entre allocataires suivant les Etats, notamment parce que l'accès à ce type de prestation dépend principalement de l'effort budgétaire consenti par chaque Etat et des critères d'éligibilité qu'il définit. Quant à *Medicaid*, les nouveaux critères qu'il édicte pour pouvoir en bénéficier sont très mal connus des allocataires. Ces derniers, par peur de perdre leur droit à l'assistance maladie en cas de retour à l'emploi, ne sont donc pas incités à reprendre un travail et préfèrent ainsi rester dans le dispositif d'aide sociale.

Si le workfare est devenu plus contraignant (depuis le milieu des années 1990 surtout), il n'a pourtant pas eu l'efficacité qu'on lui prêtait au départ.

En effet, bien que le nombre d'allocataire de l'AFDC ait fortement chuté depuis 1996²⁸⁵, cela ne veut pas dire pour autant que leur situation se soit améliorée, au contraire. En fait, leur diminution n'est pas due à la reprise d'un emploi, lequel aurait pu augmenter leur pouvoir d'achat grâce à un salaire supérieur aux allocations sociales, mais majoritairement au fait que les critères d'éligibilité aux prestations ont été considérablement renforcées depuis l'entrée en vigueur du PRWORA. D'autant que, même en cas de reprise d'emploi, cela n'est

²⁸⁵ Selon Dollé (2001), ceux-ci ont progressé durant la période 1982-1994, passant de 10,4 millions en moyenne en 1982 à 11,5 millions en 1990 et à 14,2 millions en 1994, leur nombre a beaucoup baissé à partir de 1996 (12,6 millions) pour atteindre plus que 6,9 millions en 1999. Ces chiffres sont vérifiables à la page 95 de son article « La réforme du Welfare aux Etats-Unis : une tentative d'évaluation », in *Revue française d'Economie*, n° 3/2000, janvier 2001, Paris.

pas de nature à améliorer leur sort, notamment parce que, bien que les allocations sociales soient faibles, c'est généralement aussi le cas des salaires proposés aux allocataires de l'aide sociale qui retrouvent un emploi. Il est à noter, de plus, que la baisse du nombre d'allocataires n'a pas été favorable non plus à ceux qui sont restés inscrits dans le dispositif d'aide sociale, car le montant des allocations a été réduit (les allocations TANF, par exemple, sont d'un montant peu élevé : de l'ordre de 3000 F par mois environ en 2000), alors que les dépenses d'aide sociale n'ont pourtant pas cessé de croître dans le même temps. Le risque du workfare est donc de maintenir les plus pauvres dans une situation de pauvreté.

L'EITC, pour sa part, semble avoir un faible impact sur l'incitation à la reprise d'un travail. Modulé selon la configuration familiale, il est surtout octroyé aux ménages pauvres dans lesquels au moins une personne occupe un emploi²⁸⁶ et reste donc fortement lié à l'exercice d'une activité rémunérée. Or, ce mécanisme est peu enclin à stimuler l'offre de travail, les résultats statistiques ainsi que les estimations économétriques concluant en effet que, s'il joue positivement sur le retour à l'emploi pour les parents isolés, il est par contre défavorable pour les ménages dans lesquels au moins deux personnes travaillent. Ainsi, même s'il est une technique fiscale qui a permis de réduire la pauvreté des allocataires, il est injuste de dire que ce crédit d'impôt représente la solution la plus adaptée pour remettre au travail les allocataires de l'aide sociale américaine.

Les sanctions, quant à elles, n'ont pas réussi à responsabiliser davantage les demandeurs d'emploi, puisque, en 1998, par exemple, seulement 16 % des familles bénéficiaires du TANF occupaient un emploi. Les sanctions adoptées et appliquées en cas de refus d'emploi ou de manque de recherche active de travail n'ont donc pas eu l'écho souhaité puisque ces dernières n'ont, semble-t-il, pas eu pour effet d'inciter sensiblement l'offre de travail à reprendre un emploi. Quant au mécanisme de l'intéressement mis en place dans le cadre de l'AFDC, s'il a permis de lutter contre la pauvreté des allocataires, celui-ci est néanmoins très peu incitatif au travail, notamment parce que les gains procurés par la reprise d'un emploi sont très faibles, même cumulés avec les prestations sociales.

²⁸⁶ S'il est, depuis quelques années, également accessible aux ménages actifs pauvres sans enfants – lesquels représentent désormais près de 20 % de l'ensemble des bénéficiaires de ce dispositif – les prestations qui sont versées à ce type de ménage demeurent, quant à elles, très faibles (de l'ordre de 3 % du total des allocations).

Le workfare, en plus d'être peu efficace, est aussi un dispositif dangereux, car, en minant les fondements de la protection sociale américaine, il remet en cause l'équilibre général du système.

Le workfare a en effet accentué le dualisme – pourtant déjà fortement prononcé au sein du système de protection sociale américain – entre le régime d'assurance et celui d'assistance. Il a ainsi contribué au maintien d'une assurance sociale réservée à une élite capable de participer à son financement et recevant, en retour, des revenus de remplacement élevés, coexistant avec une assistance ébranlée qui, au travers de l'aide sociale, n'octroie quant à elle que de très faibles allocations à des pauvres jugés responsables de leur sort. Dès lors, en renforçant ce dualisme, le workfare est venu mettre à mal le principe beveridgien de solidarité nationale, pourtant au fondement du modèle américain de protection sociale. De même, le processus de catégorisation des bénéficiaires de l'aide sociale qui, par le jeu de la sélectivité et de la discrimination, décide des personnes éligibles à l'une des allocations d'assistance, est à l'origine de la remise en cause de l'universalité à laquelle prétend le système de protection sociale américain.

Le plus grave est certainement que la mise en œuvre de telles mesures s'accompagne bien souvent d'une recrudescence de « travailleurs pauvres », puisque les salaires tirés de l'exercice d'une activité rémunérée ne sont guère élevés – généralement très faibles, car les populations éligibles à l'aide sociale sont des personnes avec très peu ou sans qualification professionnelle et sont ainsi contraintes d'accepter des emplois très peu rémunérés – et ne permettent donc pas de sortir de la spirale de la pauvreté. Dans ce cas, le workfare est très vicieux, puisqu'il aboutit à imposer une obligation de travail pour continuer à percevoir l'aide sociale, alors que les emplois auxquels peuvent accéder les allocataires sont très mal payés : les bénéficiaires de l'aide sociale sont ainsi passés, avec le workfare, d'une situation de pauvreté liée au non-emploi à une pauvreté au travail.

Bien qu'il soit devenu, depuis le milieu des années 1990, le leitmotiv des programmes de réinsertion dans l'emploi aux Etats-Unis, le workfare n'a donc pas atteint les résultats escomptés, ce que font d'ailleurs remarquer Clément et Goujon (2000), en affirmant que « *les politiques de workfare n'ont pas eu l'efficacité économique et financière attendue (...) même*

*si elles semblent emporter les suffrages de l'opinion »*²⁸⁷. En effet, les politiques de workfare n'ont pas réussi (ou pas su) atteindre les objectifs qu'elles s'étaient fixées, leurs résultats apparaissant, à bien des égards, très incertains.

Si l'on ne peut nier l'évidence que l'idéologie workfariste ait effectué une percée en France, il est néanmoins incorrect de dire que l'insertion française peut être assimilée au workfare américain, car dans notre pays, l'insertion professionnelle reste profondément liée à l'insertion sociale. L'insertion française apparaît ainsi être plus avantageuse ou, en tous cas, plus intéressante que le workfare.

Comme dit auparavant, l'insertion dans l'emploi est perçue dans le sens, non pas d'un devoir de travailler, mais dans celui d'un droit à l'emploi. Or, cette dimension est importante dans la mesure où elle conditionne les obligations incombant aux demandeurs d'emploi en matière de recherche effective d'un travail et aux éventuelles sanctions imposées en cas de refus d'emploi sans motif valable. En France, c'est donc la collectivité qui a pour devoir de favoriser l'accès à l'emploi aux individus et, à défaut, soit de leur en fournir un directement, soit de leur assurer un minimum de revenu décent pour vivre.

La dimension punitive inhérente à l'approche américaine des politiques de workfare ne semble alors pas applicable en France. Non pas parce que ces mesures ne sont pas incitatives à la reprise d'un emploi sur le territoire national, mais tout simplement parce que l'environnement culturel, idéologique et politique, ainsi que les mœurs et les mentalités françaises ne s'y prêtent pas et aboutissent généralement à ce que ces sanctions soient rarement prononcées. En effet, bien que, « *en cas de refus répété et sans motif légitime d'un emploi proposé à un chômeur par le service public de l'emploi* »²⁸⁸, des sanctions soient prévues aux articles L. 351-17 et R. 351-28 du Code du travail, celles-ci ne sont que très rarement appliquées et représentent alors « *moins de 5 % du total des cas de radiation de la liste des demandeurs d'emploi* »²⁸⁹ – c'est dire à quel point cette disposition joue peu en France !

²⁸⁷ A. Clément et D. Goujon, « Convergence des politiques sociales en Europe – l'exemple des minima sociaux », XXIèmes Journées de l'AES, Lille, 13 et 14 septembre 2000, p. 13.

²⁸⁸ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 113.

²⁸⁹ CERC, *ibid.*

L'usage de la sanction au refus d'emploi n'apparaît donc pas être, en France, une réponse adéquate en matière d'incitation au travail et donc inadaptée à la remise au travail des chômeurs. A ce titre, le RMI en est l'exemple le plus illustratif, car ce dernier n'impose pas d'obligation de travail en échange de l'allocation octroyée. Contrairement aux programmes de workfare, qui sont orientés vers des dispositifs de retour contraints à l'emploi, ce dernier repose sur des mesures plus incitatives. C'est le cas, par exemple, de l'intéressement, lequel repose sur un mécanisme permettant le cumul partiel des allocations sociales et des revenus tirés du travail. Celui-ci est plus intéressant que la technique fiscale du crédit d'impôt (tel que l'EITC aux Etats-Unis ou encore le WFTC au Royaume-Uni) car elle permet un cumul direct entre prestations sociales et revenus salariaux et ne donne pas lieu, comme dans le cas de l'impôt négatif, à un remboursement différé. L'intéressement – dispositif accordé aux allocataires du dispositif RMI, mais également aux chômeurs bénéficiaires de l'AUD, de l'ASS ou de l'AI qui reprennent une activité réduite – maintient dès lors le lien entre l'emploi et la protection sociale.

De leur côté, les programmes d'accompagnement dans l'emploi aboutissent à des résultats encourageants dans la réinsertion professionnelle des individus au chômage²⁹⁰. Les mesures mises en place sont en effet favorables à l'amélioration de l'employabilité des demandeurs d'emploi et sont, de plus, en phase avec la conception française d'un lien nécessaire entre l'insertion professionnelle et l'insertion sociale.

Les mesures d'activation des politiques de l'emploi se sont d'ailleurs concrétisées, en France, par l'entrée en vigueur du PARE le 1^{er} juillet 2001. Si la nouvelle convention d'assurance-chômage impose comme obligation de signer un projet d'action personnalisé (PAP) pour bénéficier de l'allocation ARE (l'aide au retour à l'emploi qui remplace les anciennes AUD et l'AFR), la signature d'un contrat n'est pas une mesure vraiment novatrice puisque le RMI l'avait déjà institué dès 1988 avec le contrat d'insertion.

Les sanctions ne sont, dans le cas du PARE, pas beaucoup plus sévères qu'avec l'AUD, laquelle prévoyait notamment la suppression des allocations. En cas de refus d'emploi, en effet, celles-ci se limitent à restaurer la dégressivité des allocations, laquelle a été supprimée avec l'ARE (alors qu'elle était à la base de l'AUD). De plus, le refus d'emploi n'entraîne pas

²⁹⁰ A ce sujet, cf. les chiffres mentionnés au paragraphe *Programmes d'accompagnement* du rapport du CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, pp. 105-110.

obligatoirement une sanction si le motif de refus est légitime. L'emploi proposé doit alors correspondre à un emploi convenable, donc être en adéquation avec les qualifications antérieures du demandeur d'emploi, en rapport avec ses expériences de travail et ses capacités,... Le PAP permet ainsi d'orienter la protection sociale vers une dimension intégrative se caractérisant par le recours à des dispositifs de politique d'emploi plus actives (comme celles mises en œuvre en Suède ou au Danemark).

Comme la sanction au refus d'emploi, nous l'avons vu, ne peut suffire à stimuler l'offre de travail à reprendre un emploi, dès lors, les politiques d'activation ne peuvent devenir efficaces et surtout opératoires que si celles-ci s'accompagnent de sanctions adaptées au contexte national. Pour la France, cela passe avant tout par la nécessité de redéfinir la notion de « refus sans motif légitime », ce que paraît prévoir la nouvelle convention d'assurance chômage Unedic au travers du PAP.

Globalement, grâce à la nouvelle convention d'assurance chômage, l'indemnisation des chômeurs est améliorée, la nouveauté consistant néanmoins, pour les demandeurs d'emploi, en l'imposition d'une obligation de suivi personnalisé et de recherche d'emploi personnelle assez prononcée, dont les conditions apparaissent très restrictives. De ce fait, le dispositif français, en insistant sur la nécessité du retour à l'emploi, s'engage en quelque sorte dans la voie du *workfare* américain. A terme, les conséquences pourraient être plus négatives que positives, puisque les contraintes édictées peuvent aboutir à ce que certaines personnes ne s'inscrivent plus à l'ANPE et ne fournissent donc plus d'effort de rechercher activement un emploi. Un effet de découragement pourrait alors apparaître, ce qui est paradoxal puisque l'objectif de la nouvelle convention est justement d'inciter au travail.

A ce titre, on peut alors conclure au fait que celle-ci va dans le sens d'une amélioration souhaitée à très court terme du régime d'assurance chômage, mais que, en imposant de fortes contraintes de retour à l'emploi, elle pourrait se révéler certainement, à court-moyen terme, avoir des conséquences indésirables sur l'incitation au travail des demandeurs d'emploi (surtout pour les chômeurs indemnisés).

Ce qui est certain, c'est que l'orientation de la protection sociale vers une dimension davantage intégrative n'en est qu'à ses débuts et va sans nul doute, à l'avenir, s'étendre à

l'ensemble des pays européens, puisque, comme l'affirme Euzéby, « *l'idée de la contrepartie en travail ou en formation fait, de toute façon, son chemin un peu partout en Europe* »²⁹¹. Or, chaque nation européenne a, en fonction de son histoire, de ses convictions idéologiques et politiques – parfois même religieuses – ainsi que de son contexte culturel, économique et social, mis en place des politiques de l'emploi spécifiques, fort différentes d'un pays à l'autre, chacune représentant un modèle bien particulier. Dès lors, les politiques de réinsertion professionnelle ne s'élaborent pas selon les mêmes règles.

Tous les pays ont donc des approches différentes quant aux priorités et aux objectifs à assigner à la politique de l'emploi et à la lutte contre le chômage et la pauvreté. C'est ainsi que pour ce qui est « *du rôle du marché du travail, mais aussi de la légitimité des revendications des individus envers la société, de leur liberté de choix, la nature de la citoyenneté et des obligations de l'Etat en tant qu'Etat social* »²⁹², deux cas polaires coexistent en Europe. En effet, en matière de politique de retour à l'emploi, à une conception libérale véhiculée par le Royaume-Uni s'oppose une conception socio-démocrate²⁹³ propre aux pays scandinaves.

La vision anglaise de la remise au travail est proche de celle des Etats-Unis et, dès lors, les politiques de réinsertion dans l'emploi anglaises tendent à se rapprocher du *workfare* américain. Le Royaume-Uni a néanmoins cherché à mettre en place des politiques de remise au travail qui correspondent et s'inscrivent dans le contexte national. A ce titre, le « *welfare to*

²⁹¹ C. Euzéby, « Un revenu minimum avec ou sans obligation de travail ? », in *Aspects de la sécurité sociale*, AISS, p. 33.

²⁹² J.-C. Barbier, « Activation policies, *wokfare* and “insertion”, the welfare state in the age of globalization, lessons from the USA, France and the UK », Conférence *The impact of globalization on the world of work*, Pretoria, 8-10 novembre 2000, en page 8 (traduit de l'anglais).

²⁹³ J.-C. Barbier, *ibid.*, note en effet en page 4 : « *Contrary to the social democratic ideal-type, the liberal one is chiefly polarised around the individuals' relationships with the labour market, which, per se, are assumed to yield social equity and efficiency. ALPMs are well as social policies thus take on a limited role, restricted to inciting individuals to seek work, providing quick information and matching services, as well as investing in short vocational training. On the other hand, the social-democratic universalistic type not only cares for the provision of complex and extended services, but simultaneously guarantees relatively high standards of living for the assisted, and, for the lower paid sections of the labour force, benefit levels close to actual minimum wages* », ce qui signifie que « contrairement à l'idéal type socio-démocrate, l'approche libérale est principalement axée autour des relations individuelles avec le marché du travail, lesquelles sont supposées aboutir à l'efficacité et à l'efficience sociales. Les politiques actives du marché du travail, tout comme les politiques sociales, jouent donc un rôle limité, restreint à l'incitation des individus à rechercher du travail, à fournir une information rapide et à l'appariement des services, de même qu'à investir dans de courtes formations professionnelles. D'un autre côté, le type universel socio-démocrate ne se préoccupe pas uniquement de la fourniture de services complexes et étendus, mais garantit simultanément des niveaux de vie relativement hauts pour les assistés et des niveaux d'allocations proches de l'actuel revenu minimum pour les catégories à bas revenu de la force de travail ».

work »²⁹⁴ a été perçu comme la meilleure synthèse européenne des avantages procurés par le workfare américain couplé à des politiques actives de l'emploi, du type de celles mises en œuvre dans les pays scandinaves. L'objectif est donc de concilier à la fois remise au travail effective et respect de la cohésion nationale, ce à quoi visait le programme de New Deal proposé par Tony Blair.

La politique anglaise du marché du travail, fortement influencée par les théories libérales, est néanmoins surtout orientée vers la remise au travail des chômeurs et, à ce titre, « se fixe pour tâche d'inciter par tous les moyens les personnes capables de travailler de rechercher et d'accepter des emplois, quels que soient les caractéristiques de ces derniers »²⁹⁵. Dès lors, comme aux Etats-Unis, l'allocataire est jugé responsable de sa situation et est obligé de rechercher du travail et d'accepter les stages de formation qui lui sont proposés par le service pour l'emploi. Le « New Deal » anglais repose alors sur le ciblage des divers groupes et le service pour l'emploi anglais (*Employment Service*), quant à lui, se contente de fournir des services courts voire uniques et orientés vers le marché.

Comme en France (et dans l'ensemble des pays d'Europe en général), la notion d'emploi convenable est centrale au Royaume-Uni pour déterminer les types d'emplois que l'allocataire peut refuser pour motif légitime et ceux qu'il a obligation d'accepter sous peine de sanctions. Or, cette notion n'est pas figée et a évolué dans le temps. S'il apparaît que celle-ci « doit correspondre à la profession antérieure du chômeur et s'accompagner d'un salaire qui ne peut être inférieur »²⁹⁶ lors des trois premiers mois d'indemnisation – et semble donc plutôt favorable au chômeur – est considéré comme emploi convenable, les trois mois suivants, des propositions qui concernent d'autres secteurs professionnels et qu'au-delà de cette période, l'emploi convenable ne peut plus dépendre du niveau de salaire proposé. Ainsi, malgré la dégradation des conditions d'acceptation d'un emploi dans le temps, la sanction en cas de refus reste la même. Celle-ci n'est donc pas proportionnée au non respect de l'obligation : elle est identique, quel que soit les motifs de refus par rapport aux qualités moindres du poste offert.

²⁹⁴ A propos du *welfare to work*, cf. l'article de A. Deacon, « Le *New Deal* ou la troisième voie au Royaume-Uni », in *Problèmes Economiques*, n° 2.679, 13 septembre 2000, pp. 26-28.

²⁹⁵ J.-C. Barbier, « Activation policies, workfare and "insertion", the welfare state in the age of globalization, lessons from the USA, France and the UK », Conférence *The impact of globalization on the world of work*, Pretoria, 8-10 novembre 2000, p. 13.

²⁹⁶ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 116.

A l'instar des Etats-Unis, le Royaume-Uni a cherché à mettre en œuvre un dispositif fiscal visant à stimuler l'offre de travail, du type impôt négatif. Dans cette optique a été mis en place en octobre 1999 le *Working Families Tax Credit* (WFTC)²⁹⁷, qui remplace désormais l'ancien *Family Credit* (qui datait de 1992). Le WFTC est en fait un nouveau crédit d'impôt pour les familles de travailleurs à bas revenus ayant pour enjeu principal à la fois de « *relever le niveau de vie des familles à faibles revenus mais ne touchant pas le revenu minimum et les inciter à l'activité* »²⁹⁸. Comme l'EITC, le WFTC donne lieu à un versement direct aux ménages et pas seulement à une réduction d'impôts et n'est versé qu'au sein des familles dans lesquelles « *l'un des membres travaille au moins 16 heures par semaine* »²⁹⁹.

A terme, on estime toutefois que le WFTC ne devrait avoir pour effet qu'un nombre limité d'entrées sur le marché du travail (entre 10 000 et 45 000 personnes seulement), pour un coût global avoisinant les 2,7 milliards de livres. De ce fait, on aboutit à l'instauration d'une mesure peu coût/efficace (rapport de 60 000 livres par emploi) en terme d'impact sur l'offre de travail. Ce crédit d'impôt serait donc moins à même de poursuivre « *un objectif de stimulation de l'offre de travail que de redistribution* »³⁰⁰, souligne Delarue (2000). Néanmoins, l'avantage d'un tel dispositif est surtout d'avoir réussi à éviter le creusement de la trappe à inactivité et d'avoir réduit la pauvreté des enfants (près de 90 % des enfants pauvres britanniques seraient en effet concernés par cette mesure, laquelle devrait permettre à environ 850 000 enfants de sortir de la pauvreté). Bien qu'il soit un mécanisme propre à agir efficacement sur la pauvreté des familles avec enfants, le WFTC n'en reste pas moins limité, puisqu'il ne diminuerait leur pauvreté que d'un cinquième et ne serait responsable que de 4,7 % des 22,5 % de diminution de la pauvreté en Angleterre.

Cette vision très libérale de la réinsertion dans l'emploi amène le Royaume-Uni à percevoir le welfare to work non comme une solution de dernier recours, mais comme un moyen nécessaire pour remettre les bénéficiaires de l'aide sociale et les chômeurs au travail. Il y a ainsi, de même qu'aux Etats-Unis, une insertion axée principalement sur la dimension

²⁹⁷ Pour plus d'explications au sujet du WFTC, se reporter à l'article de V. Delarue, « Le Working Families Tax Credit, un nouveau crédit d'impôt pour les familles de travailleurs à bas revenus au Royaume-Uni », in *Economie et Statistique*, n° 335, 2000-5, INSEE, pp. 47-60.

²⁹⁸ V. Delarue, *ibid.*, p. 48.

²⁹⁹ V. Delarue, *ibid.*, p. 47.

³⁰⁰ V. Delarue, *ibid.*, p. 60.

économique et passant inexorablement par le marché du travail. Or, les allocations chômage fournies au Royaume-Uni (*Job Seeker's Allowance*) sont très faibles, d'un montant mensuel de 2 080 FF pour les plus de 25 ans et de 1 620 FF pour les moins de 25 ans, versées pendant une durée maximale de six mois seulement. Le welfare to work anglais est donc aussi contraignant que son homologue américain alors qu'il est à la fois peu efficace et surtout à même d'affaiblir les plus pauvres – le faible niveau des allocations versées en est un exemple probant.

L'originalité du système anglais réside toutefois dans le fait que « *certaines allocations familiales sont expressément utilisées comme subventions à l'emploi, puisqu'elles sont conçues (à la différence des allocations familiales françaises) pour faciliter l'insertion dans des emplois peu qualifiés et peu payés* »³⁰¹. La finalité est donc la même, seuls les moyens diffèrent : alors qu'aux Etats-Unis le workfare est essentiellement lié à la politique de l'emploi, au Royaume-Uni, le welfare to work s'accompagne également de mesures de politique familiale. C'est ainsi que l'activation des dépenses passives, si elle a pour but d'intégrer l'offre sur le marché du travail, a aussi celui d'aider les familles les plus pauvres. L'insertion reste toujours une insertion économique via le marché du travail, mais comporte toutefois une dimension « sociale » dans la mesure où elle fait intervenir la famille comme structure fondamentale de soutien aux travailleurs.

La conception scandinave, par contre, est plus proche de celle de la France, dans la mesure où cette approche privilégie l'insertion socio-professionnelle des individus écartés du marché du travail et ne se limite donc pas uniquement à les réintégrer dans l'emploi. La spécificité de la philosophie scandinave en la matière est d'accorder une place toute particulière à la solidarité nationale : il s'agit alors d'une logique socio-démocrate de la remise en emploi.

L'approche socio-démocrate se fonde sur un Etat-providence universel dans lequel les demandes de la société et celles des individus doivent correspondre, ou tout du moins être équilibrées, et les politiques de retour à l'emploi mises en œuvre dans ces pays ont ainsi pour objectif d'assurer le maintien de la cohésion sociale nationale afin de lutter efficacement contre la montée des inégalités et de la pauvreté. La société est alors responsable non

³⁰¹ J.-C. Barbier, « Activation policies, workfare and "insertion", the welfare state in the age of globalization, lessons from the USA, France and the UK », Conférence *The impact of globalization on the world of work*, Pretoria, 8-10 novembre 2000, p. 15.

seulement de la fourniture d'allocations comme moyens d' « ultime ressource » mais aussi de services universels et un équilibre doit être trouvé entre l'incitation, la sanction et la fourniture de services et les allocations. La fourniture de services universels (non ciblée sur des catégories particulières de la population) englobe différents segments de la politique sociale : il s'agit donc d'une vision démocratique et sociale des politiques d'activation. L'ensemble des citoyens est alors concerné par les politiques et les programmes d'emploi et on ne constate pas véritablement de travailleurs pauvres (« *working poors* »).

Enfin, les allocations versées sont d'un montant élevé et attribuées sur longue période, celles-ci différant d'ailleurs très peu avec le salaire du marché ; d'autant plus qu'il existe de nombreux programmes qui permettent de fournir des aides qui s'ajoutent au salaire de base du marché du travail. Dès lors, la réinsertion dans l'emploi scandinave passe par des politiques d'activation, dont la spécificité est de reposer sur des politiques actives du marché du travail, lesquelles ont été créées en Suède à l'origine³⁰².

Le Danemark est, à ce titre, certainement le pays le plus représentatif de l'approche scandinave³⁰³, la spécificité de ce pays étant d'avoir mis en place une réforme assez audacieuse en matière de politique de retour à l'emploi, laquelle est fortement axée sur des mesures d'accompagnement dans l'emploi. Le taux de chômage danois est passé, entre 1991 et 1998, de 10,4 % à 5,4 %³⁰⁴ (4,7 % en mai 2000). Ce bon résultat, au-delà d'une conjoncture économique favorable à la reprise de l'emploi, est surtout dû aux politiques d'activations menées dans ce pays.

Au Danemark, l'activation passe essentiellement par le *Handlingsplan* (littéralement « plan d'action »), qui repose sur une approche individualisée et multiservices de l'intégration ou de la réintégration sur le marché du travail. Ce « plan d'accès à l'intégration » individuel (ou « plan d'action individuel ») est codéfini par le chômeur et l'administration, laquelle a une obligation de trouver des solutions incluant la possibilité d'offrir un emploi convenable, lequel se définit comme « *tout emploi que le chômeur est capable d'accomplir ou pour lequel*

³⁰² J.-C. Barbier, « Activation policies, wokfare and “insertion”, the welfare state in the age of globalization, lessons from the USA, France and the UK », Conférence *The impact of globalization on the world of work*, Pretoria, 8-10 novembre 2000, p. 4.

³⁰³ Pour une comparaison entre la logique danoise et la logique anglaise en matière d'activation, il est possible de se reporter à la description faite par J.-C. Barbier, *ibid.*, p. 7.

³⁰⁴ Source : « Etudes économiques de l'OCDE : Le Danemark », OCDE, 1993, p. 49.

il peut être formé rapidement »³⁰⁵. L'élaboration de ce plan doit aboutir en principe à une réinsertion plus rapide dans l'emploi de l'allocataire, notamment « *en lui offrant un emploi approprié, conformément aux aspirations du chômeur et aux exigences du marché du travail* »³⁰⁶. A ce titre, le service public pour l'emploi danois se partage le travail avec les autorités régionales du marché du travail (assurance) et les municipalités (assistance) ; une décentralisation très forte de la mise en œuvre de la politique de l'emploi est donc à l'œuvre au Danemark.

Cette réforme introduite au Danemark en 1998 se traduit, à l'heure actuelle, par un taux de retour à l'emploi de près de 75 %³⁰⁷. D'autant que les personnes qui ont accepté le programme d'amélioration de l'employabilité (autrement dit des mesures d'accompagnement/sanction) et qui ont retrouvé un emploi ont des revenus supérieurs de 15 % à ceux des chômeurs n'ayant pas accepté d'y prendre part³⁰⁸. La politique de l'emploi danoise est donc fortement liée à l'accompagnement des chômeurs indemnisés. D'autant plus le système danois est un des plus généreux de l'ensemble des systèmes d'indemnisation du chômage en Union Européenne : les plus de 25 ans ont en effet droit à des allocations d'assurance chômage pendant quatre ans, à hauteur de 11 440 FF environ par mois et à des allocations d'assistance équivalentes à 7 925 FF (pour les parents) ou 6 166 FF (pour les personnes seules) mensuellement, alors que, dans le même temps, des allocations spécifiques sont versées aux moins de 25 ans³⁰⁹.

Le système de sanction danois apparaît toutefois être assez répressif dans la mesure où, au bout du deuxième refus d'un travail proposé par le service public de l'emploi, ce dernier prononce l'exclusion définitive du demandeur d'emploi fauteur. Néanmoins, cette disposition se comprend facilement dans la mesure où « *la suspension de l'allocation chômage sanctionne deux refus sans motif valable en douze mois d'offre d'emploi conforme au*

³⁰⁵ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 116.

³⁰⁶ CERC, *ibid.*, p. 117.

³⁰⁷ T. Schnee, « Danemark, un congé contre l'intégration d'un chômeur de longue durée », in *Alternatives Economiques*, Hors-série, n° 39, janvier 1999, p. 45.

³⁰⁸ CERC, *op. cit.*, p. 116.

³⁰⁹ Chiffres relevés dans l'article de J.-C. Barbier, « Activation policies, welfare and "insertion", the welfare state in the age of globalization, lessons from the USA, France and the UK », Conférence *The impact of globalization on the world of work*, Pretoria, 8-10 novembre 2000, p. 7.

plan »³¹⁰. Donc, les sanctions ne peuvent être mises en œuvre que lorsque le refus concerne un emploi en rapport avec les compétences et qualifications du demandeur, lesquelles sont définies dans ledit plan. Les sanctions sont en fait liées aux « stimulations positives »³¹¹ : autrement dit, en réponse aux efforts consentis par le service public pour l'emploi en matière de mesures d'accompagnement, le service public pour l'emploi danois fait des propositions d'emplois adaptées aux qualifications du demandeur et de formation professionnelle. La sanction constitue donc un élément de contrepartie naturel. Ainsi, les allocations ne sont pas suspendues ou supprimées quand le chômeur ne satisfait pas aux exigences imposées par le service de l'emploi, mais lorsque le chômeur ne respecte pas les accords définis par le plan d'action individuel.

Dès lors, les sanctions encourues en cas de refus (suppression de l'indemnisation durant une semaine lors du premier refus, puis exclusion définitive du système d'indemnisation à partir du second) font rarement l'objet de critiques du fait notamment que le service public pour l'emploi danois s'est efforcé de mettre en œuvre des dispositifs de formation qualifiante, ainsi que des actions en faveur de l'appariement des offres et des demandes d'emploi. Enfin, il est à noter que les droits à indemnisation sont restitués après dix semaines de travail et que les allocations ne sont suspendues que pendant une semaine, ce qui vient par ailleurs justifier le fait que les sanctions soient assez strictes en cas de second refus. Les sanctions encourues sont donc adaptées et proportionnées à ce refus.

La multiplicité des systèmes de protection sociale et des régimes d'Etat-providence en Europe rend pourtant difficile et très problématique, voire impossible, la mise en place au sein de ce grand espace diversifié de politiques de réinsertion professionnelle communes et il apparaît donc bien incertain de pouvoir transposer tel quel le *workfare* américain à tous les pays de l'Union européenne. Le *workfare* « pur » est, de fait, inadapté à la pluralité et à la diversité des situations existantes en Europe et ne semble être applicable, tout au plus, que dans les pays d'Etat-providence libéral, comme le Royaume-Uni.

L'insertion à la française pourrait alors peut-être constituer le dénominateur commun d'un possible « *workfare* à l'européenne » ; mais ce dernier devrait alors être davantage orienté vers des politiques actives sur le marché du travail que basé sur des politiques

³¹⁰ CERC, « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, p. 117 (encadré : « Négociation, décentralisation et formation au Danemark »).

³¹¹ CERC, *ibid.*, p. 116.

d'activation des dépenses passives et s'opposerait par le fait, en matière d'obligations au travail, aux politiques de workfare « pur » à l'américaine. Mais vers quel type de politique d'emploi souhaitons-nous réellement nous orienter ? Vers des politiques de workfare qui, au moyen de l'activation des dépenses passives, voient la remise au travail comme unique et ultime finalité ? Ou, dans une logique solidariste qui perçoit l'insertion non pas seulement en termes de réintégration dans l'emploi mais également en termes de réinsertion sociale, vers des politiques davantage actives sur le marché du travail ?

En fait, le choix à opérer pour l'avenir se situe entre deux alternatives : soit l'Europe s'engage encore plus sur la voie libérale du workfare, soit, fidèle à ses principes et ses convictions idéologiques et politiques héritées de l'histoire, elle opte pour la mise en œuvre de politiques keynésiennes. Le choix que devra faire l'Union européenne dans les années à venir va donc être de décider de quel type de protection sociale elle veut et, pour ce faire, elle aura à prendre une décision entre deux modèles opposés : d'un côté, le modèle anglais, calqué sur le workfare américain, de l'autre, le modèle scandinave, caractérisé par des politiques actives sur le marché du travail respectueuses de la dignité des chômeurs et de la solidarité nationale.

Insérée dans l'Union européenne, la France va donc devoir, à terme, coordonner sa politique sociale avec celle de ses partenaires européens. Elle aura alors à choisir de réformer son système soit dans un sens plus libéral, et ainsi accepter la mise en œuvre d'un workfare à la française, soit vers des politiques d'insertion se rapprochant sensiblement du modèle scandinave, conservant néanmoins leurs spécificités nationales. Le modèle français va ainsi inévitablement subir de profondes mutations dans l'avenir afin de s'adapter à la fois aux nouveaux besoins en matière de protection sociale et aux exigences d'harmonisation des politiques sociales imposées par l'intégration européenne.

En attendant cette échéance, le système de protection sociale français doit d'abord se restructurer en vue de répondre aux contraintes imposées par le marché du travail, tout en s'adaptant aux impératifs d'un environnement économique de plus en plus déréglementé. Pour ce faire, notre système doit au plus vite garantir un minimum de droits fondamentaux aux populations les plus défavorisées. Si le RMI qui, comme le fait remarquer Euzéby (2001), « a apporté une aide à deux millions de personnes démunies en 1999, soit un peu plus de 3 %

de la population française »³¹², a été un premier pas franchi en 1988, il apparaît aujourd'hui nécessaire d'aller un peu plus loin dans la mise en œuvre de droits sociaux obligatoirement accordés aux individus écartés du marché du travail.

A ce titre, l'accès à la couverture maladie pour toute personne percevant le RMI a été, grâce à la CMU (couverture maladie universelle), une réforme très importante entrée en vigueur en France en 2000. Actuellement, il s'agirait également de favoriser le recours à certaines prestations sociales, lesquelles seraient cumulables avec le RMI ou avec les allocations chômage. On pourrait, par exemple, concevoir que l'exonération de la taxe d'habitation soit étendue à l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux ainsi qu'aux chômeurs percevant de très faibles revenus de remplacement. Il s'agirait également de *« réformer les aides au logement pour qu'à un même niveau de ressources corresponde un même niveau d'aide, cela par l'harmonisation du calcul des trois allocations logement existantes, pour éviter que la reprise d'emploi ne se traduise par des pertes de revenu pour les publics concernés par l'emploi retrouvé »*³¹³.

Au-delà de ces droits sociaux, il apparaît surtout important de mettre en place et développer des dispositifs favorisant le retour à l'emploi de personnes qui sont exclues du marché du travail du fait de leur manque de qualification et d'expérience. Pour remédier à ce problème, les pouvoirs publics français devront, à l'avenir, mettre en œuvre des politiques d'accès et de retour à l'emploi qui, au travers de stages et de formations qualifiants, permettent d'accroître l'employabilité de ces personnes. L'idée est donc de développer des mesures de soutien et de suivi personnalisé des chômeurs dans leur démarche de réinsertion. Le droit à la formation devient alors, dans ce cas, une priorité nouvelle de la politique de l'emploi qui se donne pour objet d'augmenter le niveau de qualification des personnes au chômage.

Si les mesures d'accompagnement dans l'emploi apparaissent actuellement comme le meilleur moyen d'accroître l'employabilité des chômeurs, celles-ci ne pourront toutefois être effectives que si la France opère un revirement complet dans sa manière de concevoir la gestion administrative de la politique de l'emploi. Elle doit en effet abandonner la

³¹² C. Euzéby, « Un revenu minimum avec ou sans obligation de travail ? », in *Aspects de la sécurité sociale*, AISS, p. 35.

³¹³ A. Fouquet, « Le rapport Belorgey », in *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Droit social, n° 7/8, juillet-août 2000, Paris, pp. 679-680.

centralisation excessive qui la caractérise et ainsi accepter l'idée d'une évolution vers plus de souplesse, d'initiatives et de décisions laissées aux partenaires sociaux, ainsi qu'aux services et organismes chargés de l'emploi au niveau territorial.

Mais les mesures d'accompagnement doivent aussi permettre d'adapter constamment l'offre de travail aux réalités du marché et donc faire correspondre les demandes d'emploi aux évolutions et exigences du marché du travail. Pour répondre aux exigences d'un marché du travail de plus en plus flexible, il semble alors aujourd'hui nécessaire d'adapter le contrat de travail classique à ces évolutions permanentes. Deux propositions dans ce sens peuvent d'ailleurs être sérieusement prises en compte. Tout d'abord, le contrat d'activité invoqué dans le rapport Boissonnat (1995) ; ensuite, l'établissement d'un contrat de travail combinant à la fois travail indépendant et activité salariée, comme le suggère le rapport Supiot (1999).

Afin de favoriser le retour à l'emploi des chômeurs, d'autres dispositifs novateurs ont été proposés, lesquels reposent sur l'idée d'augmenter le revenu disponible des personnes reprenant un emploi afin d'inciter l'offre de travail à se porter sur le marché du travail. C'est notamment le cas de la prime pour l'emploi, instaurée en 2001 en France, laquelle est accordée à toute personne ayant travaillé dans l'année de référence et ayant perçu un salaire compris entre 0,3 et 1,4 fois le Smic. Or, si cette mesure est favorable à la transition du non-emploi à l'emploi pour les travailleurs à faible revenu, le risque est toutefois de voir de nombreux chômeurs accepter des emplois faiblement rémunérés.

Pour remédier à ce problème, Godino (1999) propose de passer à l'ACR (allocation compensatrice de revenu), laquelle vise à assurer une transition régulière entre le RMI et le Smic. Si ce dispositif est intéressant dans la mesure où il repose, contrairement au RMI, sur un mécanisme d'intéressement permanent pour les faibles revenus et permet ainsi de concilier exigences de flexibilité du marché du travail et besoin de protection sociale tout en ayant des effets incitatifs assez importants pour la reprise d'un emploi, l'inconvénient d'une telle mesure est toutefois d'être un dispositif ciblé sur les bas revenus et donc favorable au développement des emplois faiblement rémunérés et du travail à temps partiel contraint. Enfin, pour respecter l'idée de contrepartie en travail en échange de l'allocation fournie par la collectivité au chômeur, Caillé et Laville ont proposé de transformer le RMI en un RMI-bis, attribué à toute personne percevant un revenu inférieur à un demi-Smic et cumulable avec d'autres ressources, dont le versement serait alors conditionné à une obligation de travail.

Pour favoriser le retour à l'emploi, on pourrait également envisager de mettre en place, comme c'est le cas aux Etats-Unis, mais également au Canada, au Japon, en Australie ou encore au Royaume-Uni, des primes de retour à l'emploi. Ces primes, versées à toute personne reprenant un emploi, faciliteraient alors la transition du non-emploi vers l'emploi. En effet, grâce à l'aide financière qu'elle procureraient aux individus ayant trouvé un emploi et en leur permettant ainsi de faire face aux dépenses liées au travail qu'ils prennent ou reprennent, elles auraient alors pour effet de stimuler davantage l'offre de travail. De plus, en réduisant la durée moyenne effective de recherche d'emploi et donc le temps passé au chômage ou au RMI, elles seraient ainsi à même d'alléger les dépenses de protection sociale liées à l'indemnisation du chômage ou au financement du dispositif RMI.

Si ces mesures sont envisageables à court-moyen terme, il semble néanmoins pour l'instant préférable de favoriser le recours aux techniques d'intéressement. L'intéressement est en effet un mécanisme intéressant puisqu'il permet d'accroître le revenu disponible des personnes au chômage ou bénéficiaires de l'aide sociale. De plus, en assurant un minimum de ressources en cas de retour au chômage, il permet ainsi d'éviter le creusement de la trappe à pauvreté et est donc incitatif à la reprise d'un emploi.

Si cette technique fiscale est préférable au crédit d'impôt du type EITC, il s'agit désormais de l'améliorer. En France, une idée avancée est de prolonger la durée de l'intéressement dans le dispositif RMI au-delà de la période d'un an de cumul revenu d'activité – allocations de RMI. La durée souvent mentionnée est celle de cinq ans. Mais on peut craindre, dans cette hypothèse, que cette durée trop longue conforte les allocataires dans leur situation et que ces derniers se contentent d'une activité faiblement rémunérée. C'est la raison pour laquelle certaines voies s'élèvent pour affirmer qu'une durée maximale de trois ans serait largement suffisante, davantage compatible avec les exigences actuelles en matière d'emploi et pèserait moins longtemps sur les finances publiques.

Dans la même optique, ce mécanisme devrait également pouvoir être accordé aux chômeurs bénéficiaires du régime d'assurance chômage ou de solidarité. Le cumul d'une partie de leur allocation chômage avec le revenu issu de l'exercice d'une activité salariée ou indépendante au-delà des plafonds actuellement en vigueur serait alors un premier pas fait dans ce sens et éviterait ainsi à ces derniers d'être contraints de reprendre des activités à durée réduite pour pouvoir continuer à bénéficier de leurs allocations chômage.

La non dégressivité des allocations (effective depuis l'entrée en vigueur du PARE), quant à elle, peut permettre au travail d'être davantage rémunérateur puisque la reprise d'une activité n'est plus vue uniquement en termes de gain monétaire, mais surtout par rapport à la valorisation de l'individu par le statut social que lui procure l'emploi. Le travail peut donc devenir stimulant, non pas uniquement par l'espoir d'une meilleure rémunération qu'il suscite, mais surtout par les perspectives de promotion sociale qu'il génère.

A plus long terme pourtant, une réforme de notre système s'imposera. La France aura alors à restructurer en profondeur sa protection sociale et ainsi adapter les institutions chargées de l'insertion professionnelle. On pourrait alors prévoir la création d'un secteur ayant pour fonction de permettre l'adaptation des personnes les plus écartées du marché du travail aux exigences de l'emploi. C'est d'ailleurs dans cette optique qu'ont émergé plusieurs propositions pour développer le tiers-secteur. Ce secteur (aussi appelé secteur de l'économie sociale et solidaire ou encore secteur de l'économie plurielle), à mi-chemin entre le marchand et le non-marchand, entre le privé et le public, entre le salariat et le non-travail, aurait alors pour vocation, au travers de la réinsertion par l'économie, de répondre à l'essor de nouveaux besoins d'utilité collective, tels que les services aux particuliers, et ainsi de solvabiliser la demande de services individuels et collectifs. Perçu dans le sens d'un « sas » temporaire de retour vers l'emploi, ce secteur « intermédiaire » pourrait alors permettre la réinsertion des chômeurs et des allocataires de l'aide sociale.

Plusieurs auteurs vont encore plus loin en proposant de mettre en place une allocation universelle, c'est-à-dire un revenu accordé sans aucune condition de travail à chaque individu, de sa naissance à sa mort, quelque soit sa situation par rapport à l'emploi. Si l'idée de revenu d'existence fait peu à peu son chemin en Europe, celle-ci semble, pour l'heure, inapplicable. En effet, dans une société où le travail régit l'ensemble des règles sociales et est à la base de l'intégration des individus dans la société, il apparaît alors bien incertain de mettre en place une telle mesure actuellement. Une autre idée invoquée, beaucoup plus « réaliste », est celle d'instituer des marchés transitionnels, tel que l'avait préconisé Schmid dès 1995³¹⁴. Mais là encore, le temps que prendrait la mise en place de cette mesure et le coût qu'elle

³¹⁴ A ce sujet, cf. G. Schmid, « Le plein-emploi est-il encore possible ? Les marchés du travail « transitoires » en tant que nouvelle stratégie dans les politiques de l'emploi », in *Travail et Emploi*, n° 65, 1995.

représenterait pour les finances publiques oblige à repousser l'échéance d'une telle éventualité.

Aujourd'hui, l'essentiel des efforts doit néanmoins être entrepris en vue de soutenir financièrement les démarches effectuées par les demandeurs d'emploi pour réintégrer le marché du travail. A ce titre, il appartient de développer les aides à la mobilité pour favoriser leur recherche d'emploi et, en cas de reprise d'un travail, d'élargir les possibilités de services de garde d'enfants aux personnes qui en ont besoin, notamment par la création de crèches supplémentaires et l'octroi d'allocations d'aide à la garde d'enfants augmentées. Afin de redynamiser l'emploi, il s'agirait également de revaloriser les minima sociaux et les allocations chômage. Si cette perspective était fortement compromise au début des années 1990 du fait de déficits récurrents du régime d'indemnisation du chômage, la revalorisation des minima sociaux et de l'indemnisation du chômage est dorénavant chose possible.

En effet, la baisse du chômage (de 12,6 % en juin 1997 à 9,4 % en décembre 2000³¹⁵), conjuguée à la reprise de la croissance économique (2,7 % à 3,1 % pour 2001³¹⁶), est synonyme d'un nouveau dynamisme dans l'hexagone. Il serait alors dommageable de ne pas profiter de cette reprise pour stimuler la consommation et la demande, d'autant que le nombre de bénéficiaires du RMI a diminué de 4 % en 2000³¹⁷. De plus, en ce qui concerne l'indemnisation du chômage, l'Unedic a prévu, sur la période 2001-2003, une répartition des excédents³¹⁸ qui, pour les chômeurs bénéficiaires de l'assurance chômage, équivaut à 49,8 milliards de francs (dont 19,9 pour l'amélioration de l'indemnisation et les 29,9 autres en faveur d'actions personnalisées visant au retour à l'emploi, conformément au souhait du gouvernement³¹⁹). Enfin, une contribution exceptionnelle de 20 milliards de francs de

³¹⁵ Chiffres annoncés par le Gouvernement dans son Communiqué de presse du 7 décembre 2000 (source : site Internet de l'Unedic www.unedic.fr).

³¹⁶ Prévisions annoncées par le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (source : site Internet www.minefi.gouv.fr).

³¹⁷ Chiffres annoncés par le Gouvernement dans son Communiqué de presse du 7 décembre 2000 (source : site Internet de l'Unedic www.unedic.fr).

³¹⁸ A ce sujet, cf. le site Internet www.assedic.fr, « Nouvelle convention de l'assurance chômage. Répartition des excédents sur 2001/2003 ».

³¹⁹ Dans son Communiqué de presse du 7 décembre 2000, la ministre de l'emploi et de la solidarité a en effet affirmé que son objectif était de mettre en place « *des mesures destinées à la fois à améliorer le pouvoir d'achat des chômeurs et à favoriser leur retour à l'emploi* ». Puisque la priorité de la politique de l'emploi était « *de faire diminuer significativement le nombre de personnes en situation d'exclusion en permettant leur retour à l'emploi* », c'est ainsi que « *le Gouvernement s'est préoccupé depuis 1997 de la situation matérielle des chômeurs qui n'ont pas pu retrouver un emploi, en veillant à la revalorisation des allocations du régime de solidarité et du RMI* ».

l'Unedic à l'Etat sera consacrée au financement d'actions de retour à l'emploi pour les demandeurs d'emploi bénéficiaires du régime de solidarité chômage. A l'heure actuelle, l'Etat dispose donc de ressources qu'il pourrait orienter dans la direction d'une réévaluation des minima sociaux et de l'indemnisation du chômage.

L'avenir des systèmes de protection sociale nationaux est donc lié à la capacité d'adaptation des modèles élaborés par chaque pays et cela passe, semble-t-il, en France, comme aux Etats-Unis, par le besoin de restructurer nos systèmes de protection sociale. Il semble néanmoins que la tendance actuelle soit davantage aux politiques de workfare plus qu'à des politiques actives sur le marché du travail. Le choix est donc principalement orienté vers des systèmes de revenu minimum substitutifs du type EITC ou WFTC plutôt que vers des systèmes de revenus minimum complétifs, comme le RMI.

La France paraît donc condamnée à des politiques d'activation des dépenses passives afin d'agir sur l'emploi. Va-t-elle alors, dans ce cas, devoir se diriger vers des politiques de workfare à l'américaine ? Si cela semble être la voie suivie actuellement, d'autres possibilités s'offrent néanmoins à elle. En effet, en réponse à la critique libérale qui considère qu'il est impossible de concilier efficacité économique et haut niveau de protection sociale, Clément et Goujon (2001) font remarquer que « *des études récentes ont montré qu'un haut niveau de protection sociale n'était pas forcément un véritable obstacle au développement économique (OCDE, 1994)* »³²⁰. Dès lors, le workfare est, à ce titre, incapable d'apporter une réponse adéquate au problème de la réinsertion dans l'emploi, notamment parce que les politiques de workfare aboutissent à « *la création d'un marché du travail parallèle* »³²¹. Or, la France est très attachée à la notion de solidarité, ce qui rend donc l'application tel quel du workfare invraisemblable ; des modifications dans le sens d'une dimension plus sociale et solidaire et tournée vers la recherche active de l'insertion sociale et du maintien des liens de cohésion sociale nationale, ainsi que d'une lutte renforcée contre la pauvreté, la précarité, l'exclusion et la montée des inégalités apparaissent désormais nécessaires.

La France aurait alors tout intérêt à s'inspirer des expériences menées en Scandinavie, lesquelles réussissent à concilier progrès économique et social. Deux leçons peuvent

³²⁰ . Clément et D. Goujon, « Convergence des politiques sociales en Europe – l'exemple des minima sociaux », XXIèmes Journées de l'AES, Lille, 13 et 14 septembre 2000, p. 13.

³²¹ A. Giertz, « L'expérience suédoise de la contrepartie », in *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, 1997, p. 135.

d'ailleurs être tirées des politiques menées dans ces pays : d'une part, le fait que la remise en emploi peut être compatible avec la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et, d'autre part, que l'activation des dépenses passives ne s'accompagne pas inévitablement d'une rupture du lien social et de la montée des inégalités.

ANNEXE

Tableaux

➤ Tableaux référencés dans le texte :

Tableau 1 :

Montant de l'EITC dans différents cas de figure en 1998

En dollars courants

	Montant des salaires	Montant de l'EITC		
		Foyers avec au moins deux enfants	Foyers avec un enfant	Foyers sans enfant
Salaire minimum (mi-temps)	5 150	2 060	1 750	341
Salaire minimum (temps plein)	10 300	3 756	2 271	0
Salaire moyen	34 068	0	0	0
Deux salaires minimums à mi-temps	10 300	3 756	2 271	0
Deux salaires minimums (un mi-temps et un temps plein)	15 450	3 085	1 760	0
Deux salaires minimums à temps plein	20 600	2 000	940	0
Deux salaires médians	53 300	0	0	0

Lecture : ces calculs correspondent à des emplois occupés en année pleine, à l'exception du salaire médian et du salaire moyen qui regroupent toutes les formes de durée du travail (données en dollars courants).

Sources : données de salaires pour les personnes de 25 ans et plus, Census Bureau (CPS de mars 1999) ; Green Book (1998) et calculs de l'auteur.

Tableau 2 : AFDC-TANF et JOBS : quelques différences saillantes (volet *workfare*)

	<i>JOBS (ancienne loi)</i>	<i>TANF (nouvelle loi)</i>
Obligations du <i>workfare</i>	Le programme JOBS fixe des objectifs de participation modestes (7 % en 1990 et en 1991, 20 % en 1995) qui ne renvoient pas seulement à des activités de travail. La norme de participation est de vingt heures par semaine.	En 2002, les États doivent avoir intégré 50 % des allocataires (90 % dans le cas des familles bi-parentales) dans des activités de travail. Pour être comptabilisés comme « participants », les allocataires devront être engagés dans ces activités durant un minimum de vingt heures par semaine, en 1997 et en 1998, de vingt-cinq heures, en 1999 et trente heures à partir de l'an 2000. Parmi celles-ci, au moins vingt heures devront être passées dans les activités « prioritaires » suivantes : l'emploi, l'expérience de travail gratuit, la formation sur le tas, la recherche et la préparation à l'emploi, les services communautaires, la formation professionnelle et la dispensation de services de garde d'enfants aux allocataires de TANF qui participent à un programme de services communautaires. Les allocataires des familles bi-parentales doivent travailler au moins trente-cinq heures par semaine, dont au moins trente heures dans les activités prioritaires.
Exemptions du <i>workfare</i>	Les parents (principalement les mères) ayant des enfants de moins de 3 ans (de moins de 1 an, sur demande d'un État).	Aucune exemption permise, mais les États peuvent exempter les parents isolés s'occupant d'enfants âgés de moins de 1 an.
Limites de temps pour les obligations de travail (<i>work trigger</i>)	Aucune	Le travail (tel que défini par les États) est exigé après une durée maximale d'admissibilité à l'assistance de deux ans. À moins d'une dérogation, les États doivent obliger les parents ayant touché le TANF durant deux mois à participer à un emploi dans les services communautaires. La durée hebdomadaire minimale de ce travail et les tâches qui y sont accomplies sont fixées par les États.

	<i>JOBS (ancienne loi)</i>	<i>TANF (nouvelle loi)</i>
Mesures de <i>workfare</i>	Les programmes JOBS des États peuvent comprendre une variété de mesures. Quatre types d'activités doivent obligatoirement être fournis : 1 / les activités d'éducation (incluant les études secondaires ou leur équivalent, des cours d'anglais pour les personnes ayant une maîtrise insuffisante de cette langue, etc.) ; 2 / la formation professionnelle ; 3 / les activités de préparation à l'emploi ; 4 / le placement en emploi ou la recherche d'opportunités d'emploi. Les États doivent aussi offrir deux des quatre activités optionnelles suivantes : 1 / la recherche d'emploi ; 2 / la formation sur le tas ; 3 / les subventions salariales ; 4 / le travail communautaire gratuit.	Les mesures de <i>workfare</i> sont définies de façon très étroite. Elles sont surtout orientées vers le travail dans le secteur privé ou dans le secteur public et, à un degré limité, vers les activités d'éducation, de formation professionnelle et la recherche d'emploi. La loi définit douze « activités de travail » : 1 / l'emploi non aidé ; 2 / l'emploi aidé dans le secteur privé ; 3 / l'emploi aidé dans le secteur public ; 4 / l'expérience de travail ; 5 / la formation sur le tas ; 6 / l'aide à la recherche et à la préparation à l'emploi (maximum de six semaines) ; 7 / les programmes de services communautaires ; 8 / la formation professionnelle (maximum de douze mois) ; 9 / la formation professionnelle liée directement à l'emploi ; 10 / l'éducation directement liée à l'emploi pour les allocataires n'ayant pas de diplôme d'études secondaires (ou l'équivalent) ; 11 / une présence satisfaisante à l'école secondaire ; 12 / les services de garde d'enfants aux allocataires de TANF qui participent à un programme de services communautaires.

Note : Le *Balanced Budget Act* de 1997 a amendé le *PRWORA*, en ajoutant des fonds spécifiques (3 milliards de dollars pour 1998 et 1999) – *Welfare-to-Work grants* – qui serviront à la création de nouveaux programmes de *workfare*, aidant ainsi les États à atteindre les taux de participation au travail prévus par la loi.

Source : US House of Representatives, Committee on Ways and Means, 1998, *1998 Green Book*, Washington DC, US Government Printing Office, p. 399, 473, 497, 498.

➤ Tableaux complémentaires :

Tableau a :

Le taux de pauvreté aux États-Unis en 1998

Définition du revenu	Taux de pauvreté (en %)	Nombre de personnes (en millions)
(1) – prestations de sécurité sociale générales (retraites, allocations chômage, etc.)	19,4	52,6
(1) – prestations sociales monétaires sous conditions de ressources (TANF, SSI, etc.)	13,6	36,8
(1) – impôts* + gains nets en capital	12,8	34,6
Définition officielle (1)	12,7	34,5
(1) + aide au logement	12,2	33,2
(1) + bons alimentaires	12,2	33,0
(1) – impôts* + gains nets en capital + EITC	11,1	30,2

Lecture : (*) les impôts regroupent les impôts sur le revenu fédéraux et ceux des États.

Source : Census Bureau, CPS de mars 1999.

Tableau b :

Le régime d'indemnisation chômage entre 1979 et 1995*

		1979 (1)	1980		1981		1982		1983		
		1-3	1-4	1-10	1-4	1-7	1-10	1-4	1-11	1-4	1-10
AB	Partie fixe (en francs courants)	20,00	23,50	25,00	26,50	26,50	30,23	32,46	34,05	36,00	37,80
	Partie proportionnelle (en %)	42	42	42	42	42	42	42	42	42	42
AFD	Forfait, taux simple (en francs courants)	20	23,50	25	26,50	28,30	30,23	32,46	34,05	36,00	37,80
1. À compter du 1er janvier 1980											

1. À compter du 1er janvier 1980

		1984		1985				1986		1987	
		1-4	1-10	1-4	1-6	1-7	1-10	1-4	1-10	1-4	1-10
AB	Partie fixe (en francs courants)	40	41,4	42,8	42,8	42,8	43,87	43,87	44,6	45,55	46,32
	Partie proportionnelle (en %)	42	42	42	42	42	42	40	40	40	40
ABE	Partie fixe (en francs courants)	30	31,05	32,1	32,1	32,1	32,9	32,9	33,49	34,16	34,74
	Partie proportionnelle (en %)	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
AFD	Forfait, taux simple (en francs courants)	40	41,4	43	43	63	63	64	65,28	66,8	67,94
ASS	Forfait, taux simple (en francs courants)	40	41,4	43	43	64,5	64,5	64,5	64,5	64,5	64,5

Tableau A (suite)

Le régime d'indemnisation chômage entre 1979 et 1995*

		1988			1989			1990		1991	
		1-4	1-10	1-11	1-4	1-10	1-1	1-4	1-10	1-1	1-7
AB	Partie fixe (en francs courants)	46,32	47,71	47,71	47,71	49,52	49,52	49,52	51,65	51,65	52,73
	Partie proportionnelle (en %)	40	40	40	40	40	40,4	40,4	40,4	40,4	40,4
ABE	Partie fixe (en francs courants)	34,74	35,78	35,78	35,78	37,14	37,14	37,14	38,74	38,74	39,55
	Partie proportionnelle (en %)	30	30	30	30	30	30,3	30,3	30,3	30,3	30,3
AFD	Forfait, taux simple (en francs courants)	67,94	70,18	70,18	70,18	72,99	72,99	76,64	79,63	79,63	81,3
ASS	Forfait, taux simple (en francs courants)	64,5	64,5	66,43	66,43	66,43	68,29	68,29	68,29	69,45	70,01

		1992		1993	1994	1995
		1-1	1-7	1-7	1-7	1-7
AUD	Partie fixe (en francs courants)	52,73	54,15	54,15	55,29	56,95
	Partie proportionnelle (en %)	40,4	40,4	40,4	40,4	40,4
ASS	Forfait, taux simple (en francs courants)	70,71	71,98	72,92	74,01	74,01

* Pour la signification des abréviations (AB, AFD, etc.), se reporter au texte de l'encadré. La partie fixe (de l'AB, de l'ABE et de l'AUD) et le forfait (de l'AFD et de l'ASS) représentent des montants journaliers. Les parties proportionnelles sont exprimées en pourcentages du salaire de référence (en général, le salaire moyen des six derniers mois). Les dates (1-3, 1-4, etc.) sont celles auxquelles les barèmes ont pris effet.

Source : Bolot-Gittler (1992), Liaisons sociales (1993, 1996).

Tableau B

L'Allocation Unique Dégressive (AUD) en 1992

Durée d'affiliation	Durée d'indemnisation à taux normal (en mois)	Durée d'indemnisation à taux dégressif (en mois)	Taux de dégressivité (en %) (1)
Entre 4 et 6 mois	0	4	-25
Entre 6 et 8 mois	4	3	-15
Entre 8 et 14 mois	5	10	-17
Au-delà de 14 mois	12	18	-17

1. Il s'applique au terme de chaque période de 4 mois.

Source : Liaisons sociales (1993).

Tableau c :

Niveaux et durées d'indemnisation du chômage dans la nouvelle convention Unedic (2001-2003)	
<p>La nouvelle convention Unedic a amélioré de deux façons l'indemnisation des demandeurs d'emploi. D'une part, les conditions minimales à remplir pour être indemnisé ont été assouplies : il faut avoir cotisé au moins quatre mois au cours des huit derniers mois (au lieu des huit derniers mois dans la précédente convention), ce qui devrait permettre l'indemnisation de 50 à 70 000 demandeurs d'emploi supplémentaires par an. D'autre part, la dégressivité des allocations est supprimée (voir plus loin l'analyse des effets prévisibles). En revanche, ni le niveau d'indemnisation initial, ni la durée maximale d'indemnisation n'ont été modifiés autrement que de façon marginale.</p> <p>Le niveau d'indemnisation journalier est fixé à 40,4 % du salaire journalier de référence (salaire moyen perçu par jour, primes et indemnités incluses à l'exception des indemnités pour congés payés) majoré de 62,73 F. Lorsque le montant ainsi calculé est inférieur à 152,94 F ou à 57,4 % du salaire journalier de référence, l'indemnisation est majorée d'autant. Pour les salariés à temps partiel ou les travailleurs saisonniers, ce niveau d'indemnisation est « proratisé ». Dans tous les cas, une cotisation de 1,2 % au titre des retraites complémentaires est précomptée, l'ensemble des autres cotisations étant pris en charge par l'assurance chômage.</p> <p>Les durées d'indemnisation prévues sont les suivantes :</p>	
Durées d'indemnisation Unedic	
Durée de cotisations effectives	Durée d'indemnisation
4 mois au cours des 8 derniers mois	4 mois
6 mois au cours des 12 derniers mois	7 mois
8 mois au cours des 12 derniers mois	15 mois (salariés de – de 50 ans)
	21 mois (salariés de 50 ans et +)
14 mois au cours des 24 derniers mois	30 mois (salariés de – de 50 ans)
	45 mois (salariés de 50 ans et +)
27 mois au cours des 36 derniers mois	45 mois (salariés entre 50 ans et 55 ans)
	60 mois (salariés de 55 ans et +)

Tableau d : composition des bas salaires (en %)

	France			Etats-Unis		
	Très bas	Bas	Ensemble	Très bas	Bas	Ensemble
1983*	43,9	56,1	100,0	66,7	33,3	100,0
1985	51,7	48,3	100,0	65,1	34,9	100,0
1987	54,2	45,8	100,0	61,0	39,0	100,0
1989	54,5	45,5	100,0	56,7	43,3	100,0
1991	58,0	42,0	100,0	53,0	47,0	100,0
1993	64,9	35,1	100,0	60,0	40,0	100,0
1995	66,7	33,3	100,0	58,4	41,6	100,0
1997	66,9	33,1	100,0	50,3	49,7	100,0

*1984 pour les Etats-Unis

Sources : INSEE Enquêtes Emploi pour la France, Curent Population Surveys pour les Etats-Unis

Tableau e : proportion de ménages à bas revenus salariaux (en %)

	a. France		b. Etats-Unis	
	Bas revenus salariaux	dont très bas revenus	Bas revenus salariaux	dont très bas revenus
1983	8,2	2,7	24,4	15,1
1985	9,2	3,5	21,0	11,9
1987	10,5	4,3	21,8	12,0
1989	10,6	4,6	21,5	11,0
1991	11,0	4,9	23,1	11,6
1993	12,3	5,9	21,7	12,0
1995*	12,7	6,8	22,4	11,7
1997	12,8	6,6	22,4	10,2

Sources : (*) 1994 pour les Etats-Unis. INSEE Enquête Emploi pour la France, Current Population Surveys pour les Etats-Unis.

Tableau f : salariés appartenant à des ménages à bas revenu salarial (en %)

	a. France		b. Etats-Unis	
	Ensemble des salariés	Salariés à bas salaire	Ensemble des salariés	Salariés à bas salaire
1983	7,5	54,2	22,5	72,7
1985	9,0	58,2	24,0	67,4
1987	10,3	61,4	20,4	65,9
1989	10,3	60,3	19,9	67,3
1991	10,3	60,3	21,5	68,2
1993	11,6	62,3	19,9	68,2
1995*	11,9	62,1	21,2	68,0
1997	12,0	63,3	21,8	68,6

Sources (*) 1994 pour les Etats-Unis. INSEE Enquête Emploi pour la France, Current Population Surveys pour les Etats-Unis.

Tableau g : taux de pauvreté et taux de bas revenu

	France			Etats-Unis		
	1984	1989	1995	1984	1989	1995
Taux de pauvreté						
Actifs	6,2	5,1	6,5	10,7	10,2	10,4
Inactifs	11,3	10,9	10,0	28,6	30,1	30,9
Ensemble	9,1	8,3	8,4	20,4	20,5	20,9
Taux de bas revenus						
Actifs	14,9	14,2	15,5	17,4	17,6	17,6
Inactifs	28,5	29,0	25,0	39,8	41,5	42,6
Ensemble	22,7	22,7	20,1	29,5	30,0	30,4

Sources : INSEE, enquêtes « Budget de Famille » et BLS, Current Population Surveys.

Champ : Individus classés selon leur situation à la date d'enquête

Guide de lecture : En France en 1984, 6,2 % des actifs vivaient dans un ménage pauvre, et 14,9 % dans un ménage à bas revenu.

Tableau h : les deux logiques de l'indemnisation

	Logique de l'assurance	Logique de l'assistance
Mode de financement	Cotisations sur salaire des employeurs et des salariés	Fonds publics
Conditions d'accès	Avoir cotisé pendant une certaine durée	Etre dépourvu d'un minimum de ressources
Niveau des prestations	Fonction du salaire antérieur et, éventuellement, de la durée de cotisation	Fonction d'un minimum de ressources, éventuellement lié aux charges de famille
Durée des prestations	Fonction de la durée de cotisation, éventuellement des conditions d'entrée en chômage	Fonction de la situation individuelle du chômeur, notamment de l'âge

Tableau i : les régimes d'assurance chômage dans les pays industrialisés

Pays	Conditions d'accès	Taux de remplacement (initial)	Durée des prestations
Allemagne	Emploi donnant lieu à cotisation pendant 360 jours minimum au cours des 3 années précédentes	63 % à 68 % du salaire net (un plafond existe)	De 156 à 832 jours, selon la durée de l'affiliation et l'âge (6 jours d'indemnisation par semaine)
Danemark	Contribution pendant au moins 12 mois et emploi pendant au moins 36 semaines au cours des 3 années précédentes	90 % du salaire brut (un plafond existe), impossible	2,5 ans, extensible jusqu'à 7 ans
Espagne	Emploi donnant lieu à cotisation pendant 6 mois au cours des années précédentes	60 % du salaire brut, non imposable, dégressif, 70 % à partir du 6 ^e mois, 60 % au bout d'un an	De 3 à 24 mois selon la durée d'affiliation
Italie	Emploi donnant lieu à cotisation pendant au moins 2 ans, dont 1 an précédant l'entrée au chômage	20 % du dernier salaire, mais 80 % pour les licenciés économiques	Jusqu'à 180 jours
Pays-Bas	Au moins 26 semaines de travail pendant les 12 mois précédant l'entrée au chômage	Jusqu'à 70 %, impossible	De 6 mois à 5 ans selon la durée d'affiliation et l'âge
Royaume-Uni	Contribution égale à au moins 50 fois la limite intérieure des gains hebdomadaires au cours des 2 dernières années	Montant forfaitaire et faible, de l'ordre de 25 % en moyenne du salaire net antérieur	1 an
France	4 mois d'affiliation au cours des 8 derniers mois pour recevoir une allocation, 6 mois au cours des 12 derniers pour obtenir au début une allocation à taux plein	56 % en moyenne en 1992. A taux plein : de 57,4 % à 75 %, puis dégressivité de 8 à 17 % tous les 4 mois	De 4 à 60 mois suivant la durée d'affiliation et l'âge
Suède	...	90 %	Jusqu'à 300 jours pour les moins de 54 ans, 450 jours au-delà
Etats-Unis	Historique d'emploi de 20 semaines sur une période de référence de 1 an	Variable selon les Etats, en moyenne voisin de 50 %	26 semaines, parfois 39, voire 52 dans les Etats les plus touchés par le chômage
Japon	6 mois d'activité au cours des 12 derniers mois d'activité à temps plein	Dégressif avec le revenu, inférieur à 30 % en moyenne, existence d'un plafond et d'un plancher	De 90 à 300 jours

(1) Au 1^{er} janvier 1992 pour les six premières lignes, au 1^{er} août 1993 pour la France, le Japon, les Etats-Unis et la Suède.

Source : Commission des communautés européennes (1992) pour les six premières lignes ; sources diverses pour les autres pays in Lefèvre (Cécile), « Couverture du risque de chômage : éléments de comparaison internationale », *Economie et Statistique*, n° 291-292, 1996.

**Tableau j : évolution du nombre de bénéficiaires
et montant des dépenses des deux régimes (1991-1995)**

	Nombre de bénéficiaires			Montant des dépenses (en millions de francs)		
	Assurance (1)	Solidarité (2)	Total	Assurance (1)	Solidarité (2)	Total
1991	1 574 100	454 046	2 028 146	82 391,5	11 967,1	94 358,6
1992	1 922 722	366 495	2 289 217	92 724	11 285	104 009
1993	2 070 754	411 697	2 482 451	102 470	10 657	113 127
1994	1 875 993	468 538	2 344 531	96 499	12 018	108 517
1995	1 808 687	480 968	2 289 655	88 673	13 253	101 926

(1) Régime d'assurance chômage.

(2) Allocation de solidarité spécifique (ASS) + Allocation d'insertion (AI).

Source : Données sociales 1996, INSEE ; DARES, ministère du Travail ; ainsi que Selma Almira, « Dix ans d'indemnisation du chômage en France (1985-1994) », *Premières informations et Premières synthèses*, n° 46-2, 96-11.

**Tableau k : évolution de la situation financière du régime
d'assurance chômage (1990-1996) (en millions de francs)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (1)	1996 (2)
Hors prise en compte de la substitution de l'Etat	- 208	- 8 933	- 24 460	- 33 579	- 24 844	- 2 440	5 238
Avec prise en compte de la substitution de l'Etat	- 208	- 8 933	- 24 460	- 33 579	- 24 844	7 560	11 200

(1) Estimé.

(2) Prévu.

Source : UNEDIC, février 1996.

**Tableau l : évolution des taux de couverture
au titre des régimes d'assurance et de solidarité**

	Taux de couverture du régime d'assurance	Taux de couverture au titre de l'allocation d'insertion	Taux de couverture au titre de l'allocation de solidarité spécifique	Taux de couverture total
1985	47,5	7,5	5,8	60,8
1986	44,2	6,4	7,5	58,1
1987	45,7	5,6	8,9	60,2
1988	46,3	5,4	9,7	61,0
1989	46,3	4,7	10,2	61,1
1990	47,5	3,9	10,6	62,0
1991	49,1	3,2	9,9	62,2
1992	52,4	0,8	9,2	62,4
1993	50,9	0,5	9,6	61,0
1994	45,3	0,5	10,8	56,6
1995	44,2	0,4	11,7	56,4
1996	43,2	0,4	12,0	55,6
1997	42,2	0,3	10,9	53,5

Source : UNEDIC/DARES

**Tableau m : dépense pour l'emploi dans certains pays de l'OCDE
(en % du PIB par rapport à 1985)**

	Dépenses totales		Mesures passives ⁱ		Mesures actives ^j		Emplois subventionnés ^k	
	1999	1985	1999	1985	1999	1985	1999	1985
Danemark ^a	4,90	5,00	3,12	3,92	1,77	1,08	0,23	0,01
Pays-Bas	4,61	4,15	2,81	3,04	1,80	1,11	0,49	0,07
Allemagne ^b	3,42	2,41	2,12	1,35	1,30	1,05	0,40	0,17
France ^c	3,13	3,10	1,80	2,44	1,33	0,66	0,46	0,06
OCDE 22 ^d	2,31	2,28	1,41	1,57	0,91	0,71	0,27	0,19
Royaume-Uni ^e	1,19	2,76	0,82	2,03	0,37	0,73	0,00	0,22
Japon ^{f, g}	0,61	0,58	0,52	0,41	0,09	0,17	0,02	0,10
Etats-Unis ^{h, a}	0,42	0,84	0,25	0,57	0,17	0,27	0,01	0,02

^a Les chiffres se rapportent à l'année 1986.

^b Les chiffres pour 1999 se réfèrent à l'ensemble de l'Allemagne.

^c Les chiffres se rapportent à l'année 1988.

^d La moyenne s'établit par rapport à des valeurs d'années différentes, en fonction de leur disponibilité.

^e Les chiffres se rapportent aux années 1997-98; jour de référence le 1^{er} avril.

^f Les chiffres se rapportent aux années 1998-99; jour de référence le 1^{er} avril.

^g Les chiffres se rapportent à l'année 1987.

^h Les chiffres se rapportent aux années 1998-99; jour de référence le 1^{er} avril.

ⁱ Indemnités pour perte d'emploi et allocations de préretraite.

^j Mesures de formation, dépenses pour l'administration du travail, emplois subventionnés, mesures spéciales pour les jeunes et les individus ayant des problèmes de santé.

^k Subventions des charges salariales, mesures de création d'emplois, aides accordées aux créateurs d'entreprise.

Sources: OCDE, 1989, 2000b.

**Tableau n : prestations en espèces ou en nature
pour les personnes à revenu limité (aux Etats-Unis, en 1996)**

Programme	Moyenne mensuelle du nombre de bénéficiaires en millions	Dépense totale en milliards de \$
Aide en espèces (cash aid)		91.7
<i>Dont Supplementary security income SSI</i>	6.9	30.4
<i>Aid to families with dependent children AFDC (1)</i>	12.6	23.7
<i>Earned income tax credit EITC (refunded portion) (2)</i>	53.7	21.6
Aides en nature ou aides financières affectées (in-kind benefits)		
Soins médicaux		177.6
<i>Dont Medicaid</i>	41.3	159.4
Aide alimentaire (Food benefits)		39.0
<i>Dont food stamps</i>	26.8	27.3
<i>School lunch program</i>	14.6	4.8
Aide au logement		27.2
<i>Dont Low-Income housing assistance (sec. 8)</i>	3.1	15.0
Aide à l'éducation		16.3
Aide à l'insertion		
Formation (Jobs and training)		4.6
<i>Dont Job opportunity and basic skills training (JOBS) pour les bénéficiaires de l'AFDC</i>	0.6	1.3
Total		367.7

(1) Transformé en 1996 en Temporary assistance for needy families (TANF).

(2) Montants des remboursements effectués.

Les dépenses sont inscrites au budget fédéral ou des Etats et autres collectivités.

Source : Bureau of Census, statistical abstract [1999].

Tableau o : personnes échappant à la pauvreté du fait des programmes sous conditions de ressources (en millions, année 1996, Etats-Unis)

Du fait de....	Ensemble	Enfants	Personnes âgées
Social insurance (1)	17,9	1,2	12,1
Allocations en espèces (2) (cash programs)	3,0	1,0	0,5
Allocations en nature (3) (non cash programs)	4,3	1,9	0,5
Imposition et EITC fédéraux	1,7	1,2	0,0
Ensemble des programmes	27,0	5,3	13,0

(1) Pensions de retraite, allocations aux handicapés, allocations chômage, allocations aux vétérans non mises sous conditions de ressources.

(2) AFDC, Général assistance, SSI, allocations aux vétérans sous conditions de ressources.

(3) Food stamps, Housing benefits, School Lunch.

Tableau p : répartition des allocataires du RMI en intéressement en 1999

Type de famille	Personnes à charge	Nombre de familles au RMI et en intéressement	% des familles de même composition au RMI	Montant moyen du RMI en F
Couples	0	7 254	16	1 568
	1	9 728	20	1 712
	2	421	20	1 785
	3	5 786	19	1 639
	4 et +	5 007	17	1 855
Femmes seules	0	28 118	14	1 219
	1	20 185	18	1 372
	2	7 859	14	1 444
	3 et +	2 697	8	1 397
Hommes seuls	0	42 606	11	1 275
	1	1 122	14	1 551
	2 et +	388	12	1 681
Ensemble		140 171	14	1 408

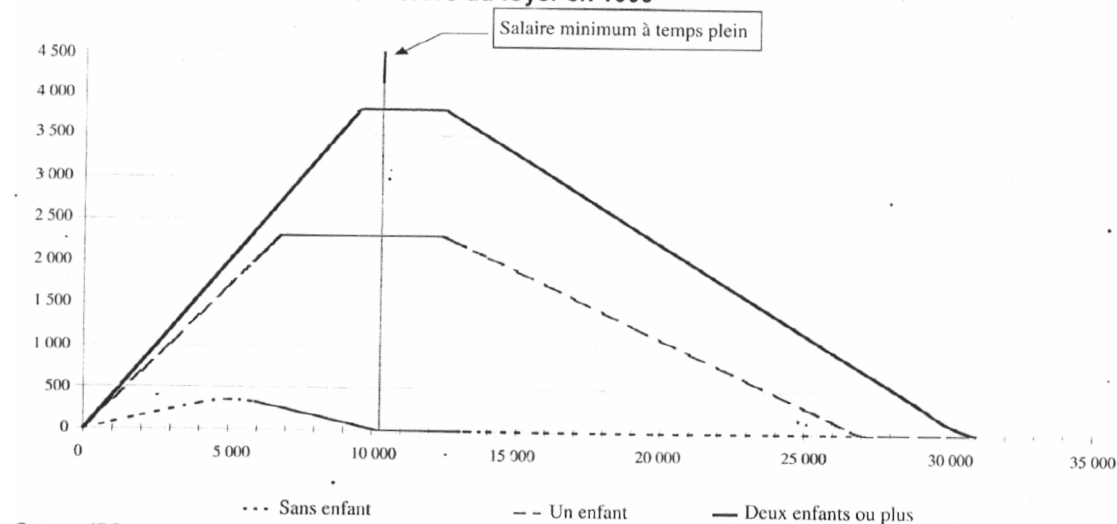
Source : ministère de l'Emploi et de la Solidarité, *Construire ensemble une place pour tous : deux ans d'action de lutte contre l'exclusion*, 2000.

Graphiques

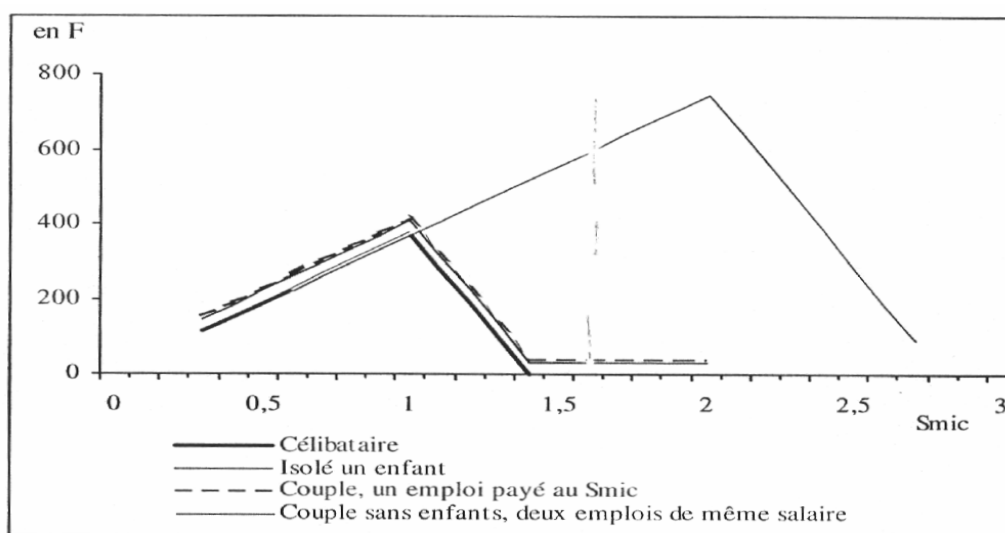
➤ *Graphique référencés dans le texte :*

Graphique 1 :

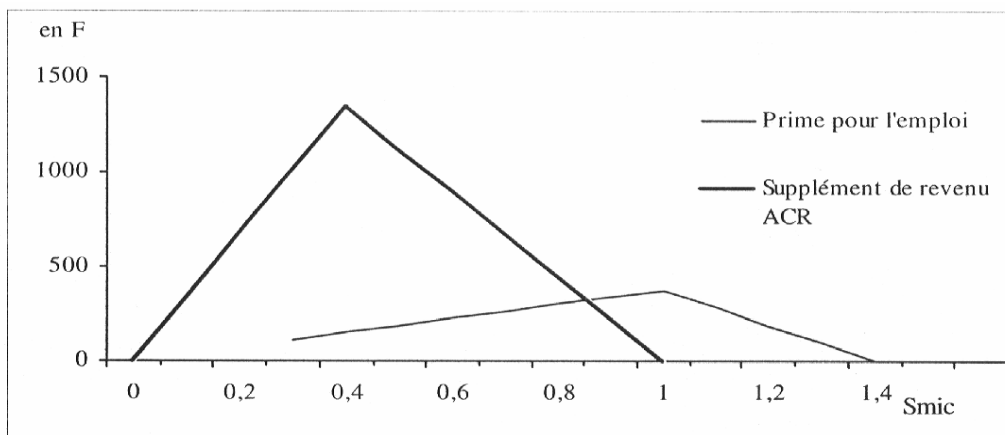
Le barème de l'EITC selon la structure du foyer en 1999



Graphique 2 : suppléments mensuel de revenu apportés par la prime pour l'emploi



Graphique 3 : supplément de revenu apportés pour une personne seule par une ACR et par la prime pour l'emploi

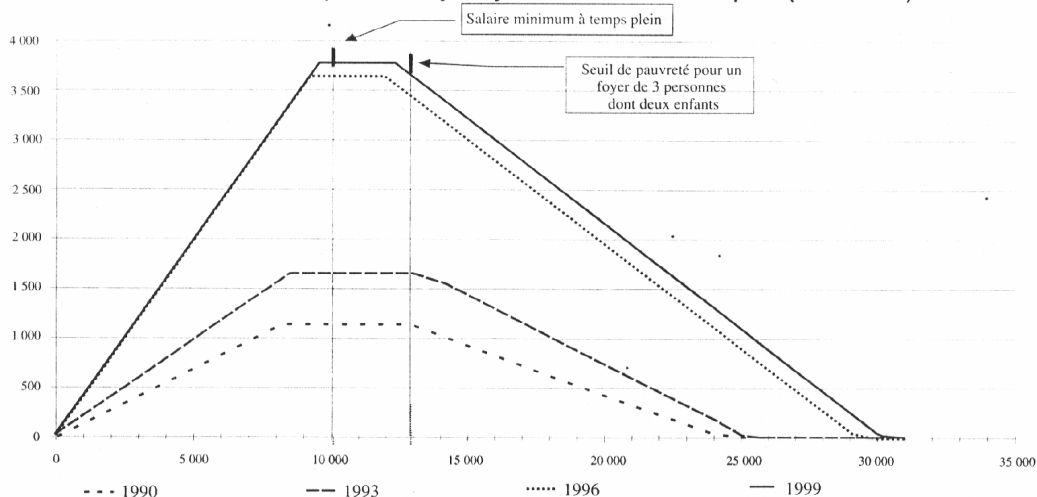


Source : calculs Cerc.

➤ **Graphiques complémentaires :**

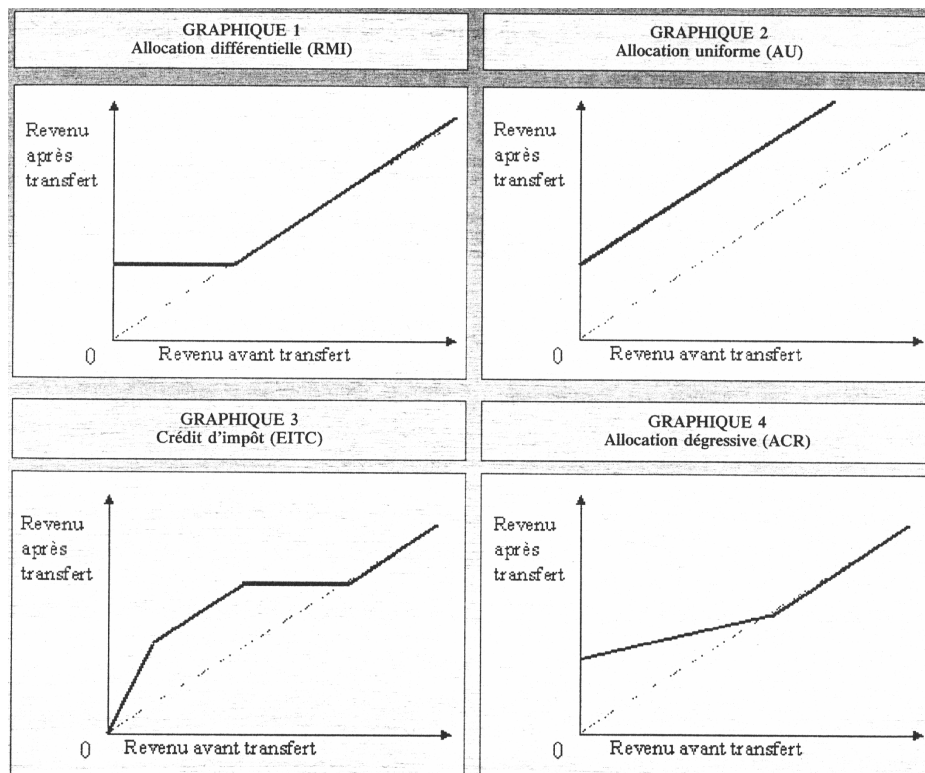
Graphique a :

Évolution du barème de l'EITC pour un foyer ayant deux enfants ou plus (1990-1999)

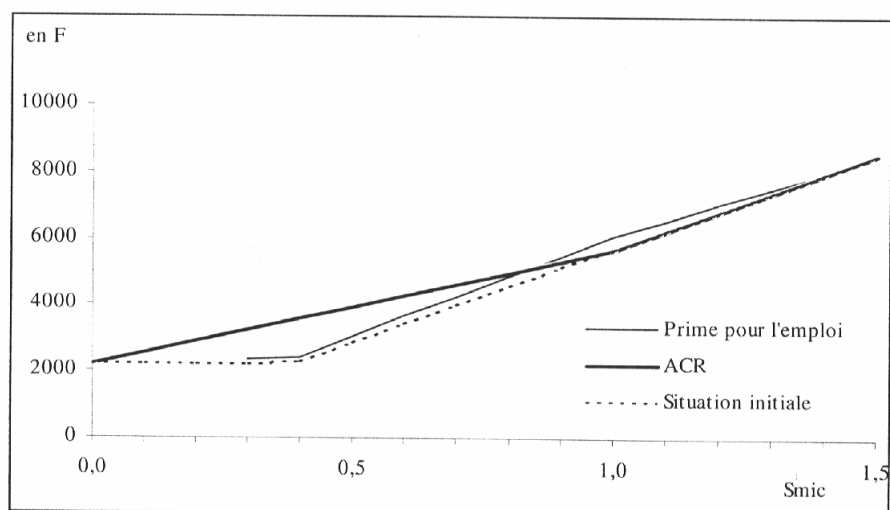


Lecture : données en dollars 1998. Les traits verticaux représentent, pour 1999, le salaire minimum à temps plein (5,15 dollars par heure depuis le 1^{er} septembre 1997) ainsi que le seuil de pauvreté pour un foyer constitué d'un adulte et de deux enfants (13 133 dollars).
Source : Green Book (1998).

Graphique b : les différentes formes d'allocations



Graphique c : revenu mensuel d'activité et revenu total pour une personne seule (situation initiale, prime pour l'emploi, ACR)



Source : calculs Cerc.

Encadrés

➤ Encadré référencé dans le texte :

Encadré 1 :

L'ÉLIGIBILITÉ À L'EARNED INCOME TAX CREDIT (EITC)

L'EITC avait initialement été créé en 1975 comme une mesure temporaire et a été rendu permanent en 1978. Depuis 1979, le crédit d'impôt peut être versé à l'avance sur la fiche de paie, mais cette formule ne concerne qu'une très petite minorité des bénéficiaires (1 % en 1992).

Les modifications successives depuis 1975

Dans sa forme initiale et jusqu'à la moitié de la décennie 80, l'EITC représentait des montants relativement faibles, son coût ne dépassant pas 2 à 3 milliards de dollars 1998. Il était alors attribué uniquement aux personnes ayant des enfants. L'extension de 1986 a consisté en un relèvement des barèmes et en l'indexation des barèmes sur l'inflation. En 1990, le barème est augmenté et différencié selon le nombre d'enfants à charge (un enfant, deux enfants ou plus). En 1993, deux crédits supplémentaires créés en 1990 sont supprimés et le dispositif est étendu aux ménages sans enfant (pour un montant plus faible, de l'ordre de 300 dollars). De plus, une augmentation des barèmes sur trois ans à partir de 1994 était prévue pour les personnes ayant au moins un enfant. Ces dernières hausses de barème ont été les plus importantes.

Les règles actuelles d'éligibilité à l'EITC

Pour être éligible à l'EITC le bénéficiaire doit remplir des conditions de ressources et remplir sa déclaration de revenus sous n'importe quel statut, excepté celui de marié faisant une déclaration séparée. Le calcul de l'EITC est, de plus, différent selon le nombre d'enfants qualifiants.

Un enfant est considéré comme *qualifiant* s'il remplit, avec le bénéficiaire, des conditions de relation, de résidence et d'âge. Les conditions de relation sont remplies si l'enfant est fils, fille, enfant adoptif, petit enfant, beau-fils ou belle-fille du bénéficiaire. Les

conditions d'âge sont remplies si l'enfant a moins de 19 ans ou moins de 24 ans et est étudiant à temps complet et quel que soit l'âge s'il est handicapé de manière permanente. Enfin, les conditions de résidence sont remplies si l'enfant vit chez le bénéficiaire au moins la moitié de l'année (toute l'année pour un enfant adopté). Si le bénéficiaire n'a pas d'enfant qualifiant, les conditions d'obtention de l'EITC sont, en plus des conditions de revenu, d'avoir entre 25 et 65 ans.

La définition du revenu pour le calcul de l'EITC comprend les revenus du travail et exclut les allocations de protection sociale. S'il est supérieur au revenu, le « revenu brut ajusté » (« *adjusted gross income* » ou AGI) est utilisé pour le calcul des ressources.

Le revenu pris en compte pour l'EITC se décompose en une partie taxable (principalement les salaires) et une partie non taxable (essentiellement les retenues sur salaires volontaires comme celles pour les plans d'épargne retraite). En plus de ces revenus, l'AGI comprend des ressources provenant des revenus d'investissement, des pensions alimentaires et des allocations chômage, une condition d'éligibilité sur les revenus imposant un seuil de 2 200 dollars sur les revenus d'investissement (montant indexé sur l'inflation).

Depuis 1996, certaines pertes peuvent être déduites du revenu brut ajusté. De plus, les montants perçus au titre des allocations du *welfare* et du *workfare* ne sont pas comptabilisés comme du revenu au sens de l'EITC. Depuis 1996, les bénéficiaires du *workfare* doivent participer à des activités de remise au travail, mais les salaires provenant d'activités subventionnées par l'État et de la participation aux services communautaires ne sont pas pris en compte dans les ressources. Enfin, depuis 1990, l'EITC ne peut plus être comptabilisé comme un revenu ou une ressource pour déterminer l'éligibilité à l'AFDC, à Medicaid, au SSI, aux Food Stamps et au Low Income Housing Program (cf. encadré 2).

Encadré 2 :

LES RÈGLES D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

Le régime d'indemnisation retenu dans le calcul du taux de remplacement est celui d'un salarié de revenu et d'âge moyens qui a perdu son emploi le 1^{er} juillet de l'année considérée. Pour chaque année, l'état du système d'indemnisation qui est pris en compte est celui prévalant le 1^{er} juillet. La description en est assez précise à partir de la réforme de mars 1979 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1980 (cf. tableau A). Elle est plus approximative pour la période antérieure où l'extrême complexité du système rend difficile une quantification précise. Les revenus sont calculés par semaine et prennent donc en compte le taux de salaire horaire et la durée hebdomadaire du travail dans la branche.

Les hypothèses d'indemnisation retenues pour calculer le taux de remplacement sont présentées par période.

a) 1974-1979

On retient la règle d'indemnisation appliquée en cas de licenciement économique (1). Si un chômeur a été affilié plus de six mois, il relève du régime d'assurance conventionnel (les ASSEDIC) qui lui verse pendant douze mois l'Allocation Supplémentaire d'Attente (ASA). Créée en 1974, cette prestation se cumule avec l'Allocation Spéciale (AS) et l'Allocation d'Aide Publique pour atteindre 90 % du salaire brut antérieur (soit environ la totalité du salaire net). Au terme de cette période, il bénéficie de l'AS dont le montant représente 35 % de son ancien salaire (40,25 % durant les trois premiers mois). Celle-ci est accordée pour une année au moins, mais peut être prolongée après examen du dossier de l'intéressé. On suppose qu'il en est ainsi. Si l'individu a été affilié de trois à six mois, il perçoit directement l'AS. Pour une durée d'affiliation moindre, il relève de l'assistance. On fait l'hypothèse que le montant versé par l'Allocation d'Aide Publique est proche, en moyenne, de celui de l'Allocation de Fins de Droits (AFD) instituée lors de la convention de 1979, soit 20 francs par jour corrigés de l'inflation du salaire horaire moyen de la branche sur la période. En fait, en février 1978, cette aide était de 16,50 francs par jour pendant les 91 premiers jours, et de 15,20 francs à compter du 92^e jour. À la fin de chaque période de 12 mois, l'aide publique est affectée d'un coefficient d'abattement de 10 %. On suppose que les autres chômeurs et les inactifs perçoivent le même montant de revenu de remplacement.

b) 1980-1982

La réforme du 27 mars 1979, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1980, annule partiellement la convention de 1958. Dans un souci de simplification, le système d'indemnisation comprend désormais cinq allocations, dont trois relèvent directement d'une logique d'assurance. Une nouvelle Allocation Spéciale (AS) se substitue à l'ASA. Versée pendant un an (mais faisant l'objet d'une évaluation au terme de six mois, que nous supposons favorable au salarié servant de référence au calcul),

elle comporte une partie fixe (qui correspond au montant de l'ancienne Aide Publique) et une partie proportionnelle dégressive tous les 3 mois (qui correspond au montant distribué par les ASSEDIC). Cette dernière est de 65 % le premier trimestre, de 60 % le second, de 55 % le troisième et de 50 % le quatrième. Pour y avoir droit il faut six mois d'affiliation. L'Allocation de Base (AB) remplace l'ancienne AS et comporte une partie fixe et une partie proportionnelle invariante (de 42 %). Pour y avoir droit il faut trois mois d'affiliation au cours des douze derniers mois. Moins généreuse que la nouvelle AS, elle est cependant plus durable puisqu'elle peut être prolongée chaque trimestre, dans la limite d'une durée maximale, tous droits confondus, de trois ans (ce qui est supposé être le cas du salarié servant de référence). Enfin, l'Allocation de Fins de Droits (AFD) se limite à la partie fixe de l'AB et s'adresse aux chômeurs ne percevant plus les autres indemnités, mais toujours dans la limite de durée maximale, tous droits confondus, de trois ans. Elle est au minimum d'une durée de neuf mois, mais peut être prolongée ensuite par trimestre. Enfin, on suppose qu'un chômeur ayant cotisé moins longtemps ou un inactif perçoit sous formes diverses une aide égale à la partie fixe de l'AB qui est égale à l'Allocation de Fins de Droits (AFD). La partie fixe de l'AS et de l'AB est de 23,50 francs par jour en 1980, de 26,50 francs en 1981 et de 32,46 francs en 1982.

c) 1983

Le décret exceptionnel du 24 novembre 1982 introduit une réforme majeure en rendant proportionnelle la durée de perception des prestations de chômage à la durée d'affiliation : c'est la naissance des filières d'indemnisation qui renforcent les conditions d'accès au régime d'assurance. Par ailleurs, les durées de versement de l'AS et de l'AB sont réduites. La première n'est plus versée que pendant six mois et la seconde pendant une durée inférieure ou égale à 21 mois.

Ainsi, un chômeur ayant eu plus de six mois d'affiliation perçoit l'AS pendant six mois. Elle comprend un montant fixe et une part proportionnelle au salaire moyen brut de la branche. Cette dernière est de 65 % le premier trimestre et de 60 % le second. Ensuite, le chômeur perçoit l'AB, durant six mois s'il a été affilié plus de 12 mois, durant trois mois s'il a été affilié entre six et 12 mois. Un chômeur ayant été affilié entre trois et six mois, perçoit directement l'AB mais seulement pour trois mois. L'AB est composée d'un montant fixe et d'une part égale à 42 % du salaire brut. Une fois les droits à l'AB épuisés, le chômeur perçoit l'AFD qui est d'un montant fixe. On suppose qu'un chômeur ayant cotisé moins de trois mois, ou un inactif, percevoient sous différentes formes des aides d'un même montant, à savoir la partie fixe de l'AS, de l'AB et de l'AFD qui est de 36 francs par jour.

d) 1984-1991

Le protocole du 10 janvier 1984 appliqué à partir du 1^{er} avril de la même année remplace l'AB par l'Allocation de Base Exceptionnelle (ABE) pour les chômeurs ayant cotisé entre trois et six mois au cours des

1. L'indemnisation de 90 % ne concerne que les salariés perdant leur emploi à la suite d'un licenciement économique. On suppose que l'électeur médian de la théorie qui sert de référence au calcul entre dans ce cas, ce qui est bien sûr discutable.



12 derniers mois). Cette nouvelle allocation, moins généreuse, est versée pour trois mois seulement. Elle comprend un montant fixe et une partie proportionnelle au salaire brut. De plus, l'AS est supprimée. Désormais, les travailleurs ayant fait l'objet d'un licenciement économique perçoivent l'AB ou l'ABE. Enfin, l'AB est versée sur une période réduite et devient dégressive en cas de prolongation (on place une fois encore la personne de référence pour le calcul dans la situation la plus favorable en retenant l'hypothèse d'une telle prolongation). Un chômeur qui a été affilié entre six et douze mois perçoit l'AB pendant six mois (huit mois après le 1^{er} avril 1986). Un chômeur qui a été affilié plus de douze mois perçoit l'AB durant douze mois. L'AB comprend un montant fixe et une part proportionnelle au salaire brut. Elle est affectée d'un coefficient de dégressivité de 15 % par période de six mois, qui s'applique au-delà de six mois pour les chômeurs affiliés pour moins d'un an et au-delà d'un an pour les chômeurs affiliés plus d'un an. On suppose que les chômeurs qui ne bénéficient pas de ces indemnités et les inactifs perçoivent sous formes diverses un montant fixe égal à l'AFD.

e) 1992

Bien que la réforme ait été mise en place à partir du 1^{er} août, on a admis qu'elle s'appliquait dès le 1^{er} juillet. L'Allocation Unique Dégressive (2) remplace l'ABE, l'AB

et l'AFD. Elle comprend un montant fixe et une partie proportionnelle. Pour une durée d'affiliation comprise entre quatre et six mois, ceux-ci sont respectivement égaux à 40,62 francs par jour et à 30,3 % du salaire brut. Pour une durée d'affiliation supérieure à six mois, ces composantes sont respectivement de 54,15 francs par jour et de 40,4 % du salaire brut. De plus, le montant de l'AUD est dégressif au cours du temps selon le schéma explicité dans le tableau B.

On suppose que les chômeurs ne recevant pas l'AUD et les inactifs perçoivent un montant équivalent à l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) au taux simple.

f) 1993-1995

Le système précédent a été légèrement revu à partir du 1^{er} août 1993 (on admet encore qu'il s'est appliqué dès le 1^{er} juillet). Les durées totales d'indemnisation sont restées invariantes mais la partie à taux normal a été un peu réduite.

2. En fait, elle ne s'appellera comme cela qu'à compter du 1^{er} janvier 1993.

LEXIQUE

Activation des dépenses passives : technique qui consiste à compléter ou à remplacer les programmes de garantie de revenu par des mesures (comme la formation, l'aide à la recherche d'emploi, les programmes de placements, etc.) qui vont au-delà du seul versement d'un transfert en permettant d'investir dans les ressources humaines.

Cotisations sociales : ensemble des prélèvements opérés sur les revenus professionnels et ayant pour fonction de financer des prestations sociales, c'est-à-dire des revenus(ou des remboursements de frais) versés sans contrepartie productive.

Dépenses « actives » : sont comptabilisées au sein de ce type de dépenses, les dépenses pour l'administration et le service public pour l'emploi, les dépenses en faveur de la formation professionnelle des adultes, les mesures en faveur des jeunes et les mesure d'aide à l'embauche (subventions à l'emploi dans le secteur privé, les emplois temporaires dans le secteur public ou associatif, les aides aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises).

Dépenses « passives » : ce sont les dépenses affectées à l'indemnisation du chômage et aux retraites anticipées financées sur fonds publics.

Dépense pour l'emploi (DPE) : catégorie définissant les dépenses de la collectivité consacrées à la politique de l'emploi. On distingue, au sein de la DPE, les dépenses dites « actives » des dépenses dites « passives ».

Indemnisation : versement d'une somme d'argent en dédommagement d'un événement ou à la suite de la réalisation d'un risque faisant l'objet d'une assurance.

Prestation sociale : revenu versé par la collectivité soit en contrepartie d'une charge (prestation en nature, comme, par exemple, le remboursement d'une partie des dépenses médicales), soit en considération d'une situation particulière (chômage, arrêt maladie, retraite, enfants,...).

Protection sociale : ensemble des dispositifs destinés à prémunir une population donnée, ou une partie déterminée de cette population, contre certains risques sociaux pouvant engendrer soit un surcroît de dépenses ou de difficultés, soit un arrêt ou une diminution des revenus d'activité (maladie, dépendance, naissance d'enfants, décès du conjoint ou des parents, vieillesse).

Redistribution : opération consistant à réduire les revenus d'activité ou les revenus de la propriété pour financer des prestations sociales bénéficiant à tous ou versées sous conditions de ressources (donc aux moins bien lotis).

Sécurité sociale : désigne soit l'ensemble des organismes chargés de mettre en œuvre la protection sociale obligatoire, soit les seuls régimes créés par la loi de 1946 et assurant les risques maladie, maternité, accidents du travail, vieillesse et famille.

[Remarque : le terme sécurité sociale est employé dans un sens élargi aux Etats-Unis et ne se limite donc pas, comme en France, aux branches du régime général de la Sécurité sociale, autrement dit aux seuls risques familles, vieillesse et santé. Il a une signification plus englobante et doit donc être compris dans le sens français de « protection sociale »].

Seuil de pauvreté : il s'agit d'une fraction du niveau de vie médian d'un pays (en France, l'INSEE retient 50 % du revenu médian).

Trappe à inactivité (ou trappe à chômage) : situation où un chômeur n'a pas intérêt à reprendre un emploi et préfère donc rester bénéficiaire d'une allocation sociale.

Travailleur pauvre : travailleur qui vit dans un ménage à faible de niveau de vie, c'est-à-dire dont le niveau de vie moyen se situe au-dessous du seuil (en général le seuil retenu est le seuil de pauvreté).

[Remarque : on désigne les travailleurs pauvres également sous le vocable anglais de « *working poors* » (pauvreté laborieuse)].

Workfare : terme qui a été créé aux Etats-Unis, issu de la contraction de *welfare* (protection sociale) et de *work* (travail). Ce terme peut s'analyser comme la volonté de faire dépendre les allocations de l'exercice d'une activité (rémunérée).

BIBLIOGRAPHIE

❑ Références bibliographiques utilisées dans le cadre de ce mémoire (ouvrages, articles, revues, rapport, auteurs,...étudiés) :

Afsa Frédéric et alii (2001), « Les allocataires du RMI : diversité des trajectoires », in *Droit social*, n° 7/8, juillet-août 2001, pp. 713-716.

Barbier Jean-Claude (1996), « Comparer insertion et *workfare* ? », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, pp. 7-26.

Barbier Jean-Claude (2000), « Activation policies, wokfare and “insertion”, the welfare state in the age of globalization, lessons from the USA, France and the UK », Conférence *The impact of globalization on the world of work*, Pretoria, 8-10 novembre 2000, 22 p.

Bec Corine (1999), « Les politiques d’assistance : de l’intégration à la relégation », in *Revue de l’IRES*, n° 30, 1999/2, IRES, Noisy-le-Grand, pp. 71-90.

Belorgey Jean-Michel et Fouquet Annie (2000), « Quelle garantie de revenu aux personnes les plus défavorisées ? », in *Problèmes Economiques*, n° 2.679, 13 septembre 2000, pp. 28-30.

Belorgey Jean-Michel (2001), « Des droits sociaux, comment et pour quoi faire ? », in *Droit social*, n° 7/8, juillet-août 2000, Paris, pp. 681-685.

Béraud Michel (2000), « Des formes particulières d’emploi aux formes particulières de chômage », in *Economie et Sociétés*, série « Economie du travail », n° 4/2000, ISMEA, Aubenas, pp. 67-117.

Bontout Olivier (2000), « L'Earned Income Tax Credit, un crédit d'impôt ciblé sur les foyers de salariés modestes aux Etats-Unis », in *Economie et Statistiques*, n° 335, 2000-5, INSEE, Paris, pp. 27-45.

Borgetto Michel (2001), « Minima sociaux et revenus d'activité : éléments d'une problématique générale », in *Droit social*, n° 7/8, juillet-août 2000, Paris, pp. 693-698.

Bresson Maryse et Autès Michel (2000), « L'insertion par l'économie, une zone intermédiaire entre salariat et non travail », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3-4, juillet-décembre 2000, La Documentation française, Paris, pp. 103-117.

Burdillat Martine et Outin Jean-Luc (2000), « Les liens entre l'emploi et la protection sociale : portée et limites des aménagements successifs », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3-4, juillet-décembre 2000, La Documentation française, Paris, 2000, pp. 147-162.

CERC (2001), « Accès à l'emploi et Protection sociale », Rapport du CERC, Rapport n° 1, La Documentation française, Paris, 2001, 127 p.

Clément Alain et Goujon Daniel (2000), « Vers une convergence des politiques sociales en Europe – l'exemple des minima sociaux », XXIèmes Journées de l'Association d'Economie Sociale, Lille, 13 et 14 septembre 2000, 15 p.

Clerc Denis (2000), « Y a-t-il pénurie de main d'œuvre ? », in *Alternatives Economiques*, Hors-série, n° 48, 2^{ème} trimestre 2001, pp. 10-11.

Concialdi Pierre (1999), « Pour une économie politique de la protection sociale », in *Revue de l'IRES*, n° 30, 1999/2, IRES, Noisy-le-Grand, pp. 127-208.

Concialdi Pierre (2001), « Les travailleurs pauvres », in *Droit social*, n° 7/8, juillet-août 2001, pp.708-712.

Daniel Christine et Tuchsirer Carole (1998), « Assurance, assistance, solidarité : quels fondements pour la protection sociale des salariés ? », in *Revue de l'IRES*, n° 30, 1999/2, IRES, Noisy-le-Grand, pp. 5-31.

Daniel Christine et Burdillat Martine (1999), « Les réformes des systèmes de protection sociale : convergence des orientations et diversité des voies nationales », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3-4, décembre 1999, La Documentation française, Paris, pp. 9-18.

Daniel Christine (2000), « L'indemnisation du chômage depuis 1974 : d'une logique d'intégration à une logique de segmentation », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3-4, juillet-décembre 2000, La Documentation française, Paris, pp. 29-45.

Daniel Christine (2000), « L'indemnisation du chômage depuis 1979 : différenciation des droits, éclatement des statuts », in *Revue de l'IRES*, n° IRES, Noisy-le-Grand, pp. 5-27.

Dayant Jean-Louis (2000), « Introduction », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3-4, juillet-décembre 2000, La Documentation française, Paris, pp. 7-15.

Deacon Alain (2000), « Le *New Deal* ou la troisième voie au Royaume-Uni », in *Problèmes Economiques*, n° 2.679, 13 septembre 2000, pp. 26-28.

Delarue Véronique (2000), « Le Working Families Tax Credit, un nouveau crédit d'impôt pour les familles de travailleurs à bas revenus au Royaume-Uni », in *Economie et Statistiques*, n° 335, 2000-5, INSEE, Paris, pp. 47-60.

Dollé Michel (2001), « La réforme du Welfare aux Etats-Unis : une tentative d'évaluation », in *Revue française d'Economie*, n° 3/2000, janvier 2001, Paris, pp. 75-118.

Eme Bernard et Laville Jean-Louis (1996), « L'intégration sociale entre conditionnalité et inconditionnalité », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 1996, La Documentation française, Paris, pp. 27-53.

Enjolras Bernard (1996), « Fondements de la contrepartie et régimes de l'Etat providence », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 1996, La Documentation française, Paris, pp. 55-63.

Euzéby Chantal (1991), « Le revenu minimum garanti », coll. *Repères* (n° 98), éd. La Découverte, Paris, 125 p.

Euzéby Chantal (1998), « Mutations économiques et sociales en France depuis 1973 », coll. *Les Topos*, éd. Dunod, Paris, 123 p.

Euzéby Chantal (2001), « Un revenu minimum avec ou sans obligation de travail ? », in *Aspects de la sécurité sociale*, AISS, pp. 31-37.

Fouquet Annie (2000), « Le rapport Belorgey », in *Droit social*, n° 7/8, juillet-août 2000, Paris, pp. 679-680.

Freyssinet Jacques (2001), « L'emploi convenable pour un chômeur », in *Revue Partage*, n° 147, février-mars 2001, pp. 13-16.

Friot Bernard (1996), « Le régime de la contrepartie dans la logique salariale », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 1996, La Documentation française, Paris, pp. 65-85.

Gadrey Jean (2001), « Les chômeurs ont-ils envie de travailler ? », in *Revue Partage*, février-mars 2001, n° 147, p. 2.

Gautié Jérôme (1993), « Les politiques de l'emploi. Les marges étroites de la lutte contre le chômage », coll. Points forts Economie, éd. Vuibert, Paris, 205 p.

Gautié Jérôme et Gubian Alain (2001), « Réforme du RMI et marché du travail », in *Droit social*, n° 7/8, juillet-août 2001, pp. 699-707.

Hatchuel Georges (1996), « La contrepartie, un élément fort du consensus de l'opinion en faveur du RMI », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, pp. 53-59.

Hoang-Ngoc Liêm (2000), « Les politiques de l'emploi », coll. Points Economie (inédits Economie), éd. Seuil, Paris, 270 p.

Holcman Robert (1995), « Les chômeurs dans la société », in *Problèmes politiques et sociaux*, n° 748, La Documentation française, Paris, 80 p.

Holcman Robert (1997), « Le chômage. Mécanismes économiques, conséquences sociales et humaines », La Documentation française, Paris, 170 p.

Laborde Jean-Pierre (2000), « Brèves observations sur la notion de garantie de ressources », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3-4, juillet-décembre 2000, La Documentation française, Paris, pp. 69-75.

Lacronique Jean-François et Le Rigoleur André (1996), « La réforme de l'aide sociale aux Etats-Unis : l'obsession du sevrage », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, pp. 89-98.

Lafore Robert (2000), « Les enjeux de l'insertion », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3-4, juillet-décembre 2000, La Documentation française, Paris, pp. 93-102.

Laroque Guy et Salanié Bernard (2000), « Une décomposition du non-emploi en France », in *Economie et Statistiques*, n° 331, 2000-1, pp. 47-65.

Laville Jean-Louis (1998), « Pour une économie plurielle », in *Alternatives Economiques*, n° 159, mai 1998.

Margolis David et Fougère Denis (2000), « Moduler les cotisations employeurs à l'assurance chômage : les expériences de bonus-malus aux Etats-Unis », in *Revue française d'Economie*, n° 2/2000, vol. XV, octobre 2000, Paris, pp. 3-76.

Lollivier Stéfan (2001), « Inégalité et pauvreté : limites conceptuelles et tendances récentes », in *Revue française d'Economie*, n° 3/2000, janvier 2001, Paris, pp. 119-139.

Morel Sylvie (1996), « La contrepartie dans la protection sociale américaine », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, p. 61-87.

Morel Sylvie (1998), « De l'assurance chômage à l'assistance chômage : la dégradation des statuts », in *Revue de l'IRES*, n° 30, 1999/2, IRES, Noisy-le-Grand, pp. 121-148.

Morel Sylvie (2000), « Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France », *Le Lien social*, PUF, Paris, 317 p.

Morel Sylvie (2000), « Le workfare et l'insertion : une application du cadre théorique commonsien », in *Economie et Sociétés*, série « Economie du travail », n° 4/2000, ISMEA, Aubenas, pp. 45-66.

Outin Jean-Luc (1996), « Minima sociaux, salaires minima et protection sociale : vers un modèle français du *workfare* ? », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, pp. 27-43.

Pineschi-Gapenne Marina (1996), « Les contreparties demandées aux chômeurs dans les pays européens. La notion d'emploi convenable », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, pp. 45-52.

Ponthieux Sophie et Concialdi Pierre (2000), « Bas salaires et travailleurs pauvres : une comparaison entre la France et les Etats-Unis », in *Revue de l'IRES*, n° 33, 2000/2, IRES, Noisy-le-Grand, 2000, pp. 5-28.

Ray Jean-Claude et alii (1988), « Analyse économique des politiques sociales », coll. Economie, PUF, Paris, 1988, 491 p.

Saunier Jean-Marie (2001), « Minima sociaux : droit individuel ou droit familial ? », in *Droit social*, n° 7/8, juillet-août 2001, pp. 722-729.

Schnee Thomas (1999), « Danemark, un congé contre l'intégration d'un chômeur de longue durée », in *Alternatives Economiques*, Hors-série, n° 39, janvier 1999.

Schnee Thomas (1999), « Autriche, une action massive de prévention », in *Alternatives Economiques*, Hors-série, n° 39, janvier 1999.

Sen Amartya (1998), « L'inégalité, le chômage et l'Europe », in *Alternatives Economiques*, n° 165, décembre 1998, pp. 50-53.

Théry Michel (2001), « L'adaptation de l'assurance chômage à la nouvelle donne du travail », in *Droit social*, n° 7/8, juillet-août 2001, pp. 739-743.

Tuchszirer Carole (2000), « L'impact de l'assurance chômage sur les normes d'emploi et de salaire : l'inéluctable dérive vers les « activités réduites » », in *Revue de l'IRES*, n° 33, 2000/2, IRES, Noisy-le-Grand, pp. 33-54.

Vanlerenberghe Pierre (1992), « RMI, le pari de l'insertion », tome 2, Rapport de la Commission Nationale d'Evaluation du revenu Minimum d'Insertion, coll. *Evaluer pour proposer*, La Documentation française, Paris, 835 p.

Walwei Ulrich (2001), « Niveau de l'emploi et sécurité sociale : paradoxes de la globalisation », in *Revue internationale de Sécurité sociale*, n° 1, vol. 54, janvier-mars 2001, AISS, pp. 21-45.

Yerochewski Carole (1998), « Faut-il forcer les pauvres à travailler ? », in *Alternatives Economiques*, n° 157, mars 1998, pp. 32-39.

Ont également été consultés les sites Internet suivants :

- Le site du ministère de l'Emploi et de la solidarité : www.travail.gouv.fr
- Le site de l'Unedic et des Assedic : www.unedic.fr et www.assedic.fr
- Le site de l'ANPE : www.anpe.fr
- Le site du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie : www.minefi.gouv.fr
- Le site des administrations françaises de service public : www.service-public.fr

❑ **Références complémentaires (données à titre indicatif pour consultation sur le thème traité dans ce mémoire) :**

Barbier Jean-Claude (1999), « A propos du texte d'Alan Deacon : dans les politiques publiques, les idées se diffusent, les systèmes résistent », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3-4, décembre 1999, La Documentation française, Paris, 2000.

Barbier Jean-Claude et Gautié Jérôme (1998), « Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis », PUF, Paris, 435 p.

Belorgey Jean-Michel (sous dir.) (2000), « Minima sociaux, revenus d'activité, précarité », Rapport du Commissariat Général du Plan, La Documentation française, Lassay-les-Châteaux, 458 p.

Boissonnat Jean (1995), « Le travail dans vingt ans », Rapport du Commissariat Général du Plan, éd. Odile Jacob, Mesnil-sur-l'Estrée, 1995, 373 p.

Cockx Bart (2000), « Les politiques actives de l'emploi et le rôle des incitations », in *Revue internationale du Travail*, n° 4, vol. 139, OIT, Genève, pp. 513-537.

Deacon Alan (1999), L'influence des idées européennes et américaines sur la pensée du « new labour » en matière de réformes de la protection sociale », in *Revue française des affaires sociales*, n° 3-4 « Les réformes des systèmes de protection sociale, convergences et diversité », décembre 1999, La Documentation française, Paris, 2000.

Einerhand Marcel et alii (2001), « Dépendance à l'égard des prestations et dynamique de l'Etat-providence : comparaisons entre la Suède et les Pays-Bas », in *Revue internationale de Sécurité sociale*, n° 1, vol. 54, janvier-mars 2001, AISS, pp. 3-19.

Friot Bernard (1999), « Assurance sociale, solidarité nationale, salaire socialisé », in *Revue de l'IRES*, n° 30, 1999/2, IRES, Noisy-le-Grand, pp. 219-229.

Giertz Anders (1996), « L'expérience suédoise de la contrepartie », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris, pp. 123-144.

Schmid Günther (1995), « Le plein-emploi est-il encore possible ? Les marchés du travail « transitoires » en tant que nouvelle stratégie dans les politiques de l'emploi », in *Travail et Emploi*, n° 65, pp. 5-17.

Supiot Alain (1999), « Au-delà de l'emploi, transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe », Rapport pour la Commission des Communautés européennes, Flammarion, Paris, 1999, 321 p.

Théret Bruno (1996), « Les structures élémentaires de la protection sociale », in *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 1996, La Documentation française, Paris.

TABLE DES MATIERES

Remerciements..... page 2

Avant-propos..... page 3

Remarques préliminaires..... page 4

Sommaire.....page 5

Introduction..... page 8

**1^{ère} Partie : Un changement de paradigme de la
protection sociale..... page 30**

**Chapitre I : D'une protection sociale à finalité
essentiellement redistributive pendant
les Trente Glorieuses.....page 33**

Section 1 : Le système de protection sociale français repose
sur un modèle généreux de type bismarkien..... page 35

§ 1 : L'influence de la pensée keynésienne dans le système
de protection sociale français.....page 35

- A) Le système d'indemnisation du chômage soutient l'activité économique
et évite une aggravation de la crise..... page 36
- B) La légitimité d'une protection sociale généreuse..... page 38
 - 1. Un effet favorable à la croissance économique et à la reprise
de l'emploi..... page 38
 - 2. Un effet positif probable sur l'offre de travail..... page 39

§ 2 : Une protection sociale développée visant à lutter contre les
inégalités..... page 41

- A) La logique solidariste : de la « dette sociale » de l'Etat et des droits des
sujets-citoyens de la Nation..... page 41
- B) Une couverture sociale étendue propre à agir sur la pauvreté..... page 43

Section 2 : Le modèle de protection sociale américain est
surtout orienté vers l'assistance sociale.....page 46

§ 1 : La prégnance des idées libérales dans l'aide sociale américaine....page 46

- A) Une relation protection sociale-offre de travail analysée sous l'angle de
l'arbitrage travail-loisir..... page 47
- B) La protection sociale est jugée désincitative au travail.....page 49

§ 2 : Une protection sociale minimaliste et peu généreuse.....page 50

A) Une protection sociale reposant sur une logique utilitariste et financière..... page 51

B) Une couverture sociale peu étendue et sélective..... page 52

**Chapitre II : ...à une protection sociale à double
vocation redistributive et intégrative
à partir des années 1990.....page 55**

Section 1 : Vers une radicalisation de l'assistance : un
durcissement de l'aide sociale aux Etats-Unis..... page 57

§ 1 : Une vive critique libérale de l'inadaptation des systèmes
de protection sociale traditionnels.....page 57

A) La protection sociale induit des comportements de « passager clandestin »... page 58

B) Le financement du système pèse trop lourdement sur les ménages et les
entreprises..... page 60

1. Le financement de la protection sociale est de nature à décourager
l'offre de travail..... page 60

2. Le poids croissant des prélèvements obligatoires induit des effets
pervers sur l'activité productive des entreprises.....page 61

§ 2 : La mutation des politiques d'assistance : de la relation
assistancielle à la relation d'obligations réciproques..... page 63

A) La réaffirmation de la place centrale de la contrepartie et de la réciprocité
dans les politiques d'assistance américaines.....page 63

1. Une idée ancienne de l'aide sociale américaine..... page 64

2. Une idée remise au goût du jour, renforcée par les impératifs budgétaires.....	page 65
B) La prééminence du marché du travail dans la réinsertion des allocataires de l'aide sociale.....	page 67
1. Une critique du caractère non réciproque de l'assistance sociale.....	page 67
2. Un traitement différencié des allocataires selon leur « aptitude » au travail.....	page 68

Section 2 : Un certain alignement vers le bas du modèle français de protection sociale.....page 69

§ 1 : La crise de l'emploi a remis en cause le modèle français de protection sociale.....page 70

A) L'internationalisation des économies et l'intégration européenne ont réduit les marges de manœuvre budgétaires.....	page 71
1. Flexibilité des marchés et concurrence mondiale constituent de nouvelles contraintes sur l'emploi et affaiblissent le niveau de protection sociale.....	page 71
2. Le respect des critères de Maastricht oblige à un assainissement des finances publiques nationales.....	page 73
B) D'une visée intégratrice à une logique gestionnaire.....	page 74
1. Un système coûteux à gérer pour une efficacité redistributive Limitée.....	page 74
2. Répondre à l'urgence et l'exclusion sociales.....	page 76

§ 2 : L'influence de la morale sociale américaine sur l'instrumentalisation de la protection sociale française.....page 78

A) De la logique de l' « assistanat » à la logique de la « responsabilisation ».....	page 78
1. L'assistance perçue comme de l'assistanat.....	page 79
2. La responsabilisation, vecteur d'autonomie et d'indépendance des chômeurs et des pauvres.....	page 80
B) Un relent d'accusation contre les chômeurs et les pauvres : la logique de la « culpabilisation ».....	page 81

Transition.....	page 83
------------------------	----------------

2^{ème} Partie : Les politiques de réintégration dans l'emploi : workfare versus insertion.....	page 84
--	----------------

Chapitre I : Le workfare américain, une approche contraignante et peu efficace.....	page 87
--	----------------

Section 1 : Le workfare vise à remettre au travail les allocataires de l'aide sociale.....	page 89
---	----------------

§ 1 : De l'incitation à la reprise d'un emploi à l'obligation de travailler.....	page 89
---	----------------

A) Les incitations fiscales et monétaires au retour à l'emploi.....	page 90
1. L'incitation fiscale aux ménages : une illustration par l'EITC.....	page 90
2. Les primes de retour à l'emploi.....	page 92
B) Les manifestations de la réciprocité : de nouveaux devoirs pour les allocataires et pour les Etats.....	page 93

1. Les quotas imposés aux Etats en termes de taux de participation des allocataires à des activités de travail.....	page 93
2. Les bénéficiaires de l'aide sociale sont tenus de rechercher activement du travail et d'accepter les emplis proposés.....	page 94
§ 2 : Le cas-type du workfare américain : l'AFDC-TANF.....	page 96
A) Une aide basée sur un processus de catégorisation des bénéficiaires.....	page 97
1. La dimension « moralisante » de l'AFDC.....	page 98
2. Sélectivité et discrimination des allocataires.....	page 100
B) La réforme de 1996 a renforcé les contrainte pesant sur les allocataires de l'AFDC.....	page 101
1. Le nouveau dispositif TANF a réduit les possibilités d'accès aux prestations d'aide sociale et renforcé les conditions d'activité.....	page 102
2. Le TANF a conservé le recours aux mécanismes d'intéressement et maintenu la possibilité de cumul avec des prestations en espèces et en nature.....	page 104
Section 2 : Les limites des politiques de workfare.....	page 106
§ 1 : Les impasses du workfare américain.....	page 106
A) Ni l'incitation, ni la contrainte ne semblent à même de favoriser la reprise d'un emploi.....	page 107
1. L'EITC est un mécanisme qui agit davantage sur la réduction de la pauvreté qu'il n'incite au travail.....	page 107
2. Des sanctions qui ne sont pas de nature à stimuler l'offre de travail...	page 109
B) Un dispositif coûteux aux résultats incertains.....	page 111
§ 2 : Les dangers suscités par le recours aux politiques de workfare.....	page 112

A) Un dispositif conduisant à un affaiblissement des plus pauvres.....	page 113
1. La montée en puissance des « working poors ».....	page 114
2. La diminution du nombre d'allocataires de l'aide sociale n'est pas synonyme d'une amélioration de leur situation.....	page 115
B) Une politique qui mine les fondements de la protections sociale américaine...	page 117
1. La conception individualiste du workfare aboutit à accentuer le dualisme du système de protection sociale américain et met ainsi à mal la notion de solidarité nationale.....	page 118
2. Sélectivité et discrimination tendent à remettre en cause le principe d'universalité.....	page 119

Chapitre II : L'insertion française, une formule plus intéressante.....

page 122

Section 1 : Les politiques mises en œuvre ont pour but de favoriser la réinsertion professionnelle des « exclus ».....

page 124

§ 1 : Des politiques d'insertion qui se sont adaptées au nouveau contexte de l'emploi.....

page 125

A) Une insertion professionnelle considérée du ressort de l'Etat.....	page 125
1. L'utilisation des contrats aidés comme mode de traitement social du chômage.....	page 126
2. Les mesures d'accompagnement dans l'emploi.....	page 128
B) La manifestation de la responsabilisation des chômeurs : l'activation des politiques d'emploi.....	page 129
1. L'incitation à la reprise d'un emploi : le développement des activités réduites.....	page 130

2. Le PARE, un nouvel instrument au service des politiques de retour à l'emploi.....	page 132
§ 2 : Le cas-type de l'insertion à la française : le RMI.....	page 135
A) Un dispositif orienté vers la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.....	page 135
1. Un revenu minimum garanti pour lutter contre la pauvreté des plus démunis.....	page 136
2. L'outil du contrat d'insertion pour lutter contre l'exclusion des allocataires RMI.....	page 138
B) Une mesure à visée incitative qui se démarque de la dimension coercitive du workfare.....	page 140
1. Une allocation qui n'impose aucune contrepartie en emploi.....	page 141
2. Le recours au mécanisme de l'intéressement.....	page 143
Section 2 : Vers un perfectionnement des politiques d'insertion : les compléments à mettre en place.....	
§ 1 : La nécessité de rendre le travail davantage rémunérateur.....	page 146
A) L'amélioration des dispositifs actuels permettant l'accès ou le retour à l'emploi.....	page 146
1. Favoriser le recours aux techniques d'intéressement.....	page 147
2. Etendre les aides financières aux allocataires.....	page 148
B) Des dispositifs novateurs ayant pour but d'accroître le revenu disponible des personnes reprenant un emploi.....	page 150
1. La prime pour l'emploi.....	page 150
2. L'allocation compensatrice de revenu.....	page 151
3. Le RMI-bis.....	page 153

§ 2 : Les mesures de soutien aux chômeurs et d'amélioration de leur employabilité.....	page 154
A) Les mesures d'accompagnement dans l'emploi.....	page 154
1. Assurer le suivi personnalisé des chômeurs et accroître leur employabilité.....	page 155
2. Adapter le contrat de travail à la réalité économique et à l'évolution du marché du travail.....	page 157
B) Le tiers-secteur ou la réinsertion par l'économique.....	page 159
 <i>Conclusion</i>	page 162
 <i>Annexe</i>	page 186
 <i>Lexique</i>	page 202
 <i>Bibliographie</i>	page 205
 <i>Table des matières</i>	page 214